

Fördjupad analys av utsatta områden

Utvärdering av Stockholms stads hantering av covid-19-pandemin

Utvärderingsperiod februari 2020 – februari 2021



2021-09-27

Pauline Nobel & Kristin Nygren



Innehållsförteckning

1.	Sammanfattning	3
2.	Inledning	6
2.1.	BAKGRUND	6
2.2.	SYFTE OCH MÅL.....	6
2.3.	KORT OM UTVALDA STADSDELSOMRÅDEN.....	7
2.4.	CENTRALA BEGREPP	7
2.5.	OMFATTNING OCH AVGRÄNSNINGAR.....	8
2.6.	METOD FÖR GENOMFÖRANDE	8
2.7.	DISPOSITION.....	11
3.	Pandemins utveckling och vad som påverkat	12
3.1.	SMITTSPRIDNINGENS UTVECKLING I STADSDELSOMRÅDEN.....	12
3.2.	VAD HAR MAN SETT I FORSKNINGEN SOM PÅVERKAT PANDEMINS UTVECKLING I UTSATTA OMRÅDEN?	14
4.	Stockholms stads hantering av pandemin i Skärholmen, Rinkeby-Kista och Spånga-Tensta.....	24
4.1.	STADSDELSFÖRVALTNINGARNAS ANSVAR.....	24
4.2.	HUR HAR FÖRVALTNINGARNA ARBETAT MED ATT UPPRÄTTHÅLLA ORDINARIE VERKSAMHET?	25
4.3.	CENTRALA BESLUT OCH ÅTGÄRDER	34
4.4.	HUR HAR STADEN ARBETAT I SAMVERKAN MED ANDRA AKTÖRER?	43
5.	Analys och slutsatser	49
5.1.	TYDLIGT FOKUS PÅ UTSATTA OMRÅDEN MEN OTILLRÄCKLIGA INSATSER	49
5.2.	STADEN KOMMER ATT BEHÖVA TA HAND OM DE LÅNGSIKTIGA KONSEKVENSERNA AV PANDEMEN	49
5.3.	SOCIOEKONOMISKA FAKTORER OCH BOENDESITUATION PÅVERKAR INVÅNARNAS MÖJLIGHET ATT FÖLJA REKOMMENDATIONER.....	50
5.4.	INRÄTTANDET AV EVAKUERINGSBOENDEN – ETT MODIGT BESLUT MED LÅG TRÄFFSÄKERHET.....	51
5.5.	KRISEN DRAR BESLUTSFATTANDET TILL SIN SPETS	52
5.6.	INFORMATIONEN KRÄVER MÅLGRUPPSANPASSNING	52
5.7.	STADSDELSFÖRVALTNINGARNAS ANSVAR UNDER EN KRIS BEHÖVER FÖRTYDLIGAS	53
5.8.	TA VARA PÅ LÄRDOMAR FRÅN SAMARBETET MED REGION STOCKHOLM	54
5.9.	CIVILSAMHÄLLET KAN KOMPLETTERA OCH UNDERSTÖDJA KOMMUNENS INSATSER	55
6.	Governos rekommendationer	56
	Referenslista	58



1. Sammanfattning

Stockholms stads kommunstyrelse beslutade den 17 juni 2020 att stadens hantering av covid-19-pandemin ska utvärderas i flera steg. Arbetet inleddes med en processutvärdering av de första månadernas krishantering, perioden mars till september 2020. I samband med processutvärderingen av stadens krishantering identifierades även ett behov av att fördjupa kunskapen om pandemins påverkan på områden med socioekonomisk utsatthet.

Denna rapport avser en fördjupad analys av Stockholms stads hantering av covid-19-pandemin i utsatta områden under pandemins första år, perioden februari 2020 till och med februari 2021. Konsultföretaget Governo AB har anlitats för att genomföra fördjupningen.

Målen för den fördjupande analysen har varit att staden ska få

- ✦ kunskap om hur smittspridningen sett ut i några särskilt utvalda stadsdelsområden, möjliga orsaker till det och kunskap om hur invånarna påverkats av pandemin
- ✦ förståelse för invånarens möjlighet att förstå och efterleva nationella, regionala och kommunala riktlinjer
- ✦ kunskap om vad staden gjort för att anpassa sin verksamhet i områdena, vilka särskilda insatser som genomförts och vad resultatet blivit, samt vilka lärdomar man dragit
- ✦ underlag för att utveckla samarbeten med andra myndigheter och civilsamhälle.

Arbetet har bedrivits utifrån en kvalitativ metod där ett trettiotal medarbetare inom Stockholms stad har intervjuats. Då civilsamhället varit en viktig del av arbetet i stadsdelsområdena har företrädare för nio föreningar och trossamfund också intervjuats. För att få kunskap om förutsättningar i de utvalda stadsdelsområdena har det även ingått att undersöka och sammanställa forskning och myndighetsrapportering. I den mån det förekommit forskning och rapportering om Järvaområdet och Skärholmen har dessa ingått i urvalet.

Den fördjupande analysen belyser dels det arbete som utvalda fackförvaltningar och stadsdelsförvaltningarna Rinkeby-Kista, Spånga-Tensta och Skärholmen bedrivit, dels de beslut som fattats av den centrala krisledningen och krisledningsnämnden för att mildra effekterna av pandemin och dess påverkan på invånare. Vidare har också samverkan med Region Stockholm och civilsamhället studerats.

Stockholms län blev tidigt drabbat av pandemin och snabbt sågs en stor smittspridning i bland annat Järvaområdet. Invånare drabbades hårt vad gäller antal smittade per invånare, andel sjuka med behov av sjukhusvård och andel avlidna. Under pandemin har alla i Sverige uppmanats att följa de nationella råden om att till exempel stanna hemma vid symtom, hålla avstånd och arbeta hemifrån. Individens förutsättningar att efterleva råden skiljer sig åt vilket kan vara en anledning till att covid-19 slagit olika mot olika grupper och individer. Utifrån rådande forskning lyfts att de socioekonomiska förutsättningarna utgör såväl en orsak till den höga smittspridningen i utsatta områden,



som en förklaring till att individer i större utsträckning drabbas hårdare av pandemins konsekvenser.

Förvaltningarna har gjort anpassningar i den ordinarie verksamheten och genomfört åtgärder som invånarna har behov av till följd av pandemin. Exempel på åtgärder är lättade formkrav för ansökningar kring ekonomiskt bistånd, stärkt kommunikation kring kommunal service och mer uppsökande verksamhet.

En sak som har varit utmärkande för arbetet under pandemin i de utvalda stadsdelsområdena har varit utökade kommunikativa insatser. I stadsdelsförvaltningarnas egen verksamhet har det funnits ett stort behov av att informera på andra språk än svenska och med olika målgrupper om de anpassningar som gjorts. Rapporten visar att staden inte haft en strategi för att hantera översättningar av information till andra språk, vilket upplevs som en brist. En slutsats är att kvaliteten på översättningar och tydligheten i ansvarsfrågan kring översättningar påverkade förmågan att snabbt nå ut med information av relevans för målgrupperna. Staden behöver ha med frågan om ansvaret för översättningar, inklusive vilka språk som ska omfattas, i sina styrande dokument för krishantering.

Vidare har pandemin ställt krav på utökad kommunikation i samarbete med andra aktörer, främst Region Stockholm och civilsamhället. Rapporten kommer fram till att det behöver finnas en tydlig ansvarsfördelning för utformning av budskap, rutiner och samordning som underlättar arbetet när en kris uppstår. Det behöver förtydligas vad stadsdelsförvaltningarna förväntas ansvara för gällande kommunikation och samordning av aktörer i området. Ett sådant ansvar i kris behöver troligtvis också stärkas upp med kommunikationsresurser och eventuellt annan kompetens än vad som används till vardags.

Stockholms stad har under pandemin gjort en insats som riktat sig till riskgrupper som lever i trångbodda hushåll, först och främst i Järvaområdet. Stadens krisledningsnämnd tog i april 2020 beslut om att etablera evakueringsboenden med korttidskontrakt för dessa grupper. Ett boende inrättades först i Akalla och senare även ett i Skärholmen. Ett fåtal invånare valde att flytta in i evakueringsboendet i Akalla, medan ingen nyttjande möjligheten i Skärholmen. Trots en låg nyttjandegrad så är beslutet och arbetet med att inrätta evakueringsboende ett värdefullt exempel att lära av. Genom evakueringsboendena gav staden ett alternativ till trångbodda riskgrupper att skydda sig från smittorisk i hemmet. Vidare så är det ett gott exempel på en mobilisering som staden gjort för att mildra effekterna av ett strukturellt problem, samtidigt som det balanserar vad som är juridiskt möjligt inom ramen för det kommunala uppdraget. Däremot behöver målgruppsanalyser tydligare vägleda besluten framåt för en ökad träffsäkerhet på insatserna.

När det gäller beslutsfattandet under krisen, framförallt i den inledande fasen, så har arbetet präglats av korta ledtider och snabba beslut med överväganden som ofta varit komplexa till sin natur. En slutsats är att framtida beslutsfattande skulle gynnas av en gemensam analys mellan central krisledning och förvaltningarna kring upplevda svårigheter i beslutsfattandet. Detta kan öka förståelsen för varför vissa beslut har tagits och varför andra inte har tagits, och även klargöra varför de beslutats på en viss nivå.



Samverkan mellan Region Stockholm och Stockholms stad har varit en del av hanteringen av pandemin i stadsdelsområdena. Inicialt var samarbetet trögstartat men har efter hand utvecklats och utökats. Samarbetet har till stor del handlat om att nå ut med budskap till allmänheten om vilka råd och rekommendationer som är gällande på olika språk och genom olika kanaler. Det är regionen som varit huvudansvarig för att ta fram budskap och informationsunderlag. Ansvar för kommunikationen till allmänheten delas av flera olika myndigheter. En fråga har varit i vilken utsträckning Stockholms stad har haft ansvar för att informera invånarna om smittskyddsregler och olika rekommendationer. I rapporten konstateras att den fördelning som regionen och Stockholms stad har haft i allt väsentligt, varit ändamålsenlig för den här krisen

Under pandemin har alla tre utvalda stadsdelsförvaltningar haft en utökad samverkan med civilsamhället på olika sätt. Civilsamhället har varit en viktig del i arbetet med att sprida information till boende i områdena. De har också varit en källa för stadsdelsförvaltningarna till ökad kunskap om vad som är aktuellt hos invånarna. Civilsamhället kan med sitt upparbetade förtroende hos invånarna utgöra en viktig samarbetspartner till kommunen under en kris. Erfarenheter från pandemin, lokala förutsättningar och behov kan utgöra en god grund för att ta fram en vägledande modell för hur samverkan kan se ut i kris, med möjlighet till lokal anpassning.

Vidare har även stadens medarbetare visat sig vara en viktig resurs i kommunikationen med invånarna. Rapporten drar slutsatsen att det finns en möjlighet att se över hur medarbetarna kan bidra till effektiv informationsspridning vid kris.

Utifrån det arbete som bedrivits och de insatser som gjorts är en slutsats i rapporten att förvaltningarna har gjort så gott de kunnat utifrån förutsättningar och ansvar, samtidigt som detta inte alltid varit tillräckligt för enskilda individer och grupper. En viktig slutsats är därmed att det är svårt att motverka strukturella problem under pågående kris. Därför summeras det att det är fortsatt viktigt att följa upp och analysera konsekvenserna av pandemin utifrån ett socioekonomiskt perspektiv samt arbeta långsiktigt och strategiskt för att utjämna sociala klyftor.

Det finns många lärdomar och områden för förbättring som Stockholms stad kan fortsätta att arbeta med. Governos rekommendationer till Stockholms stad utifrån analys och slutsatser är följande:

- ✦ Tydliggör förväntningar och ansvarsförhållanden kring kommunikationen vid en kris.
- ✦ Ta fram riktlinjer och rutiner för Stockholms stads kriskommunikation på andra språk än svenska.
- ✦ Utveckla strategin för medarbetarnas roll i kriskommunikationen.
- ✦ Stärka förmåga till analys av strukturella faktorer i krishanteringsarbetet.
- ✦ Lärande för att utveckla beslutsfattandet i kris.
- ✦ Utvärdera samarbetet/samverkan med Region Stockholm.
- ✦ Ta fram en modell för lokal samverkan med civilsamhället i kris.
- ✦ Följ utvecklingen av indikatorer med bäring på socioekonomisk utsatthet.
- ✦ Åstadkom ett systematiserat lärande mellan förvaltningar.



2. Inledning

2.1. Bakgrund

Covid-19-pandemin är en av de mer omfattande påfrestningar som drabbat Sverige i modern tid och har inneburit stora prövningar för offentlig sektor, allmänhet och näringsliv. Utvecklingen av pandemin har sett olika ut i olika delar av landet och smittspridningen har varierat i omfattning över tid. I inledningen av pandemin fanns en begränsad kunskap om både covid-19 och dess konsekvenser. Samhällets samlade kunskaper har dock utvecklats i takt med att pandemin har pågått.

Stockholms län var ett av de områden som drabbades hårdast av pandemin under våren 2020, med hög och tidig smittspridning samt stor påverkan på sjukvården och resten av samhället. Under pandemin framkom information om att smittspridning och dödlighet varit särskilt hög inom vissa stadsdelar i Stockholms stad, exempelvis sågs en omfattande smittspridning i Järvaområdet.

Stockholms stads kommunstyrelse beslutade den 17 juni 2020 att stadens hantering av covid-19-pandemin ska utvärderas i flera steg. Arbetet inleddes med en processutvärdering av de första månadernas krishantering, perioden mars till september 2020 som Governo genomförde. En stabsutvärdering av den centrala krisledningens arbete genomfördes parallellt av Försvarshögskolan (FHS). Vidare har en fördjupande analys kring äldreomsorgen under pandemin genomförts. I samband med processutvärderingen av stadens krishantering identifierades bland annat behov av att fördjupa kunskapen om pandemins påverkan på områden med socioekonomisk utsatthet.

För att få mer kunskap och underlag kring hur pandemin har påverkat både invånare och den kommunala verksamheten i några av de stadsdelsområden i Stockholms stad som drabbats särskilt hårt av pandemin under våren 2020 har därför denna fördjupande analys genomförts.

2.2. Syfte och mål

Syftet med en fördjupning kring hanteringen av covid-19-pandemin i utsatta områden är att ge Stockholms stad ökad kunskap och förståelse för hur pandemin har påverkat den egna verksamheten och invånarna i stadsdelsområdena som ingår i undersökningen. Syftet är också att ge underlag för insikter och lärande både för utveckling av stadens krishantering och för utveckling i den ordinarie verksamheten. Fokus för analysen är stadsdelsområdena Spånga-Tensta, Rinkeby-Kista och Skärholmen. De har valts ut utifrån den omfattande smittspridning som skedde i dessa områden, framför allt initialt under pandemin, och drabbade många invånare hårt.

Målen med fördjupningen har varit att staden ska få

- ✦ kunskap om hur smittspridningen sett ut i några särskilt utvalda stadsdelsområden, möjliga orsaker till det och kunskap om hur invånarna påverkats av pandemin



- ✦ förståelse för invånares möjlighet att förstå och efterleva nationella, regionala och kommunala riktlinjer
- ✦ kunskap om vad staden gjort för att anpassa sin verksamhet i områdena, vilka särskilda insatser som genomförts och vad resultatet blivit, samt vilka lärdomar man dragit
- ✦ underlag för att utveckla samarbeten med andra myndigheter och civilsamhälle.

2.3. Kort om utvalda stadsdelsområden

Den fördjupande analysen omfattar stadsdelsområdena Skärholmen, Spånga-Tensta och Rinkeby-Kista. I Skärholmens stadsdelsområde ingår stadsdelarna Bredäng, Sättra, Skärholmen och Vårberg. I Spånga-Tensta stadsdelsområde ingår stadsdelarna Solhem, Sundby, Lunda, Flysta, Bromsten, Tensta och Hjulsta. I Rinkeby-Kista stadsdelsområde ingår stadsdelarna Akalla, Husby, Kista och Rinkeby.

Ibland benämns delar av stadsdelsområdena Spånga-Tensta och Rinkeby-Kista som *Järvaområdet*. Det brukar åsyfta ett område som utgörs av stadsdelarna Akalla, Husby, Kista, Hjulsta, Tensta och Rinkeby. Som namnet antyder gränsar Järva till grönområdet Järvafältet.

I dessa stadsdelsområden finns en stor variation och mångfald av invånare som bor och verkar i stadsdelarna. Andelen hushåll med hög grad av trångboddhet och svaga socioekonomiska förutsättningar är större jämfört med övriga staden.¹ Grundhälsan är sämre än snittet i staden, med till exempel en högre andel vuxna med övervikt och fetma, vilket ger ökad risk för följsjukdomar.² Medellivslängden, som ett mått på hälsa och välbefinnande, är lägre i dessa stadsdelsområden än i socioekonomiskt starkare stadsdelsområden.³

Det är viktigt att betona att mycket av det som framkommer i denna rapport kring verksamheternas omställning inte nödvändigtvis skett enbart i just dessa stadsdelsområden. Även i andra stadsdelsområden kan liknande åtgärder vidtagits, men det har legat utanför denna analys.

2.4. Centrala begrepp

I denna rapport används begreppet *utsatta områden* som ett samlingsbegrepp. Med detta avses ett område där förekomsten av svaga socioekonomiska förhållanden och trångboddhet är statistiskt sett högre än genomsnittet.

I rapporten har *socioekonomiska faktorer* definierats som arbete, inkomst- och utbildningsnivå. Dessa indikatorer används ofta i forskning och rapportering som mått för att jämföra socioekonomiska förhållanden mellan olika individer och grupper. En

¹ Stockholms stad. *Hållbarhetsrapport 2021*. Stockholm: Stadsledningskontoret; 2021, s. 41

² Stockholms stad. *Hållbarhetsrapport 2021*, s. 16-17

³ Stockholms stad. *Hållbarhetsrapport 2021*, s. 18-19



individens socioekonomiska förhållanden har enligt forskning samband till en individs hälsa och livslängd.⁴

Begreppen *socioekonomiskt utsatta* eller *personer som lever i socioekonomisk utsatthet* används också i rapporten. Socioekonomisk utsatthet refererar till levnadsvillkor som präglas av svagare förutsättningar och förhållanden mätt utifrån socioekonomiska faktorer som exempelvis arbete, inkomst- och utbildningsnivå. I rapporten förekommer även begreppet *sociodemografiska faktorer* vilket är ett vidare begrepp som dels omfattar socioekonomiska faktorer, dels exempelvis ålder, kön, etnicitet, boendesituation.

Begreppet *civilsamhället* i denna fördjupande analys utgörs av ideella föreningar och trossamfund.

2.5. Omfattning och avgränsningar

Denna fördjupande analys omfattar en övergripande genomlysning av stadens hantering av krisen i några utvalda utsatta områden. Undersökningen har genomförts under perioden mars till augusti 2021. Följande avgränsningar har gjorts inom ramen för arbetet:

- ✦ Den fördjupande analysen omfattar tidsperioden februari 2020 till februari 2021.
- ✦ Utifrån uppdragets ramar har det inte varit möjligt att undersöka varje fackförvaltning i Stockholms stad och deras arbete med koppling till de utvalda stadsdelsområdena under pandemin. Vidare har inte de kommunala bolagen innefattats i fördjupningen.
- ✦ Uppdraget omfattar inte att utvärdera respektive förvaltnings krisorganisation eller med vilken kvalitet som förvaltningarnas verksamhet generellt har levererats under pandemin.
- ✦ I analysen ingår inte att undersöka hanteringen av pandemin i äldreomsorgen i de utvalda stadsdelsförvaltningarna. Krishanteringen inom äldreomsorgen utvärderas i en egen fördjupad analys.

2.6. Metod för genomförande

Denna fördjupande analys av hanteringen av covid-19-pandemin i utsatta områden har primärt ett utvecklande och lärande syfte. Förutom att beskriva händelseförlopp och skeenden ligger fokus på att identifiera förbättringsområden för stadens krishantering. Den fördjupade analysen har genomförts som en kvalitativ studie där insamling av data har skett genom dokumentanalys och intervjuer.

Under genomförandet har löpande avstämningar skett med stadens utvärderingssektariat och kontaktpersoner på stadsdelsförvaltningarna. Resultat och slutsatser har stämts av med en referensgrupp bestående av direktörer och

⁴ Bartelink V, Tynelius P, Walander A, Burström B, Ponce de Leon A, Nederby Öhd J, Hergens MP, Lager A. *Socioekonomiska faktorer och covid-19 i Stockholms län. November 2020*. Stockholm: Centrum för epidemiologi och samhällsmedicin, Region Stockholm; 2020. Rapport 2020:10. S. 6.



kontaktpersoner i stadsdelsförvaltningarna. Utvärderingssekreteriatet har även fått möjlighet att kvalitetsgranska rapporten i samband med färdigställandet.

2.6.1. Dokumentanalys

En del av analysen har varit att undersöka och sammanställa forskning och myndighetsrapportering som gjorts utifrån pandemin i utsatta områden. I den mån det förekommit har forskning och rapportering som gjorts om Järvaområdet och Skärholmen ingått i urvalet. Sammanställningens syfte är att ge kännedom om vilka faktorer som påverkat den initiala smittspridningen för att kunna ge en bättre bild av varför vissa områden och grupper verkar ha drabbats hårdare av pandemin än andra.

Sammanställningens urval består huvudsakligen av rapporter, skrifter och artiklar kopplat till pandemin i utsatta områden som publicerats mellan mars 2020 till maj 2021, utgivna främst av myndigheter, offentliga institutioner och universitet. Även äldre myndighetsrapporter har använts för att bidra med kunskapsunderlag och bakgrund vad gäller socioekonomiska faktorer och boendesituation.⁵ Tematisk analys har använts som metod för att organisera rapporternas innehåll och relevans utifrån fördjupningens mål.

Redan tidigt i pandemin forskades det kring orsakssamband, konsekvenser på kort och lång sikt för individer i socioekonomisk utsatthet. De rapporter som ingått har i sina ansatser byggt på tidigare kunskap om utsatta områden. Då huvuddelen av rapporterna har framställts under pågående pandemi, vars kunskapsläge är föränderligt, behöver resultaten i denna sammanställning ses som en ögonblicksbild. Den kan med andra ord komma att förändras när kunskapen om covid-19 och dess effekter utvecklas.

För arbetet har också inhämtning av underlag skett från Stockholms stads verksamheter, som till exempel verksamhetsberättelser, statistik och beslut fattade på lokal och central nivå inom staden.

2.6.2. Intervjuer

För datainsamling har även intervju valts som metod i syfte att få en bild av upplevelsen av pandemins påverkan och beskrivning av hanteringen under pandemin. Intervjuerna har huvudsakligen varit individuella och en semi-strukturerad intervjuteknik har använts för att på ett strukturerat sätt fånga upp central information utifrån analysens syfte. Intervjutekniken öppnar även upp för fördjupning av respondentens egna perspektiv och unika följdfrågor. Ett fåtal gruppintervjuer har genomförts inom ramen för datainsamlingen, med två till tre deltagare från samma verksamhet, förvaltning, verksamhetsområde eller förening.

En del av syftet med analysen har varit att få förståelse för hur invånarna har påverkats av pandemin och hur deras möjligheter att efterfölja riktlinjer och rekommendationer

⁵ Fullständig referenslista framgår i bilaga



sett ut. Detta har skett genom att fånga upplevelser från sekundärkällor så som företrädare från civilsamhälle och förvaltningsrepresentanter. I dokumentanalysen har dock rapportering med invånare som primärkälla använts.

2.6.3. Urval av intervjupersoner

Urvalet av intervjupersoner har skett i samarbete med utvärderingssektariatet. Totalt har 33 personer från Stockholms stad intervjuats och en person från Smittskydd Stockholm vid Region Stockholm har intervjuats inom ramen för arbetet.

Respondenterna från de tre stadsdelsförvaltningarna har valts ut med stöd av kontaktpersoner från respektive förvaltning. Urvalet har gjorts för att få en så bra bredd som möjligt utifrån stadsdelsförvaltningarnas ansvarsområden och där pandemin upplevs påverkat verksamheten i störst utsträckning. Vidare har personer med kunskap om kommunikationsinsatser och hanteringen av evakueringsboendena valts ut för intervju. Främst är det avdelningschefer och enhetschefer som intervjuats.

Från den centrala krisledningen har nyckelpersoner inom analysfunktionen och kommunikationsfunktionen intervjuats.

Från utbildningsförvaltningen har fem rektorer vid grundskolor i de utvalda stadsdelsområdena intervjuats samt en rektor för ett närliggande gymnasium med stor andel elever från de berörda stadsdelsområdena.

Från kulturförvaltningen har en enhetschef för biblioteksverksamhet intervjuats.

Vidare har även civilsamhället i de berörda områdena intervjuats utifrån deras verksamhet och samarbete med staden. Stadsdelsförvaltningarna har bidragit i urvalet av föreningar och trossamfund. Grunder för urval har varit centrala föreningar och trossamfund inom civilsamhället som stadsdelsförvaltningarna haft ett samarbete med under pandemin. De föreningar och trossamfund som valts ut är verksamma i Skärholmen, Spånga-Tensta eller Rinkeby-Kista och har dels deltagit i gemensamma insatser med stadsdelsförvaltningarna kopplade till pandemin, dels har utfört egna insatser/initiativ i området.

De föreningar och trossamfund som ingått är:

- ✦ Unga Station Vårberg/Stadsmissionen
- ✦ Svenska Kyrkan Skärholmen
- ✦ Röda Korset/Rödakorshuset
- ✦ Studieförbundet Stockholms län
- ✦ Islamska förbundet Järva
- ✦ Islamiskt kulturcenter
- ✦ Kista SC
- ✦ Verdandi
- ✦ Somaliska föräldrar och modersmålsföreningen



2.7. Disposition

Rapporten är disponerad enligt följande:

- ✦ Kapitel 1 är en sammanfattning av rapporten.
- ✦ Kapitel 2 är ett inledande kapitel där uppdragets ramar beskrivs i form av bakgrund, syfte, mål och metod.
- ✦ Kapitel 3 lyfter fram vad som i forskning och rapportering anses vara särskilt betydande faktorer för att förklara och förstå varför pandemin påverkar utsatta områden hårdare än andra områden.
- ✦ Kapitel 4 är en beskrivning av stadens hantering av pandemin relaterat till utsatta områden utifrån de berörda stadsdelarna i Skärholmen, Rinkeby-Kista och Spånga-Tensta. Här beskrivs också den samverkan som skett med Region Stockholm och med civilsamhället i form av föreningar och trossamfund.
- ✦ I kapitel 5 presenteras analys och slutsatser utifrån det som framkommit i uppdraget.
- ✦ Kapitel 6 är Governos rekommendationer för Stockholms stad fortsatta arbete framåt.
- ✦ Rapporten avslutas med en bilaga som innehåller en referenslista för de rapporter och annan dokumentation som varit underlag för fördjupningen.



3. Pandemins utveckling och vad som påverkat

3.1. Smittspridningens utveckling i stadsdelsområdena

Stockholms län var ett av de områden som drabbades hårdast av pandemin under våren 2020, med hög smittspridning och en stor påverkan på sjukvården och i resten av samhället. I mitten av mars 2020 kom indikationer på att smittspridningen av covid-19 var särskilt hög i Järvaområdet, antalet bekräftade fall per invånare i stadsdelsområdena Spånga-Tensta och Rinkeby-Kista ökade fortare än snittet för Stockholms stad. Under vecka 12 gick Region Stockholm ut med en nyhet som bekräftar bilden av smittspridningen då fler personer från stadsdelen Spånga i Spånga-Tensta respektive stadsdelen Kista i Rinkeby-Kista behövt sjukhusvård jämfört med övriga länet.⁶ Den omfattande smittspridningen i Järvaområdet uppmärksammades och kommunicerades i hög grad av media. Frågan om varför personer i vissa stadsdelar drabbades hårdare av covid-19 fick därmed särskilt fokus under våren 2020. När smittspridningen sakta avtog i Järvaområdet under april-maj sågs smittspridningen öka i Skärholmen.^{7 8}

⁶ Region Stockholm. Spridning av covid-19 i Spånga och Kista. *Region Stockholm*. 2020-03-24. <https://www.sll.se/verksamhet/halsa-och-varld/nyheter-halsa-och-varld/2020/03/spridning-av-covid-19-i-spanga-och-kista> (Hämtad 2021-04-16).

⁷ Björk, H. Minskad smittspridning i Järva – ökning i nya områden. *Sveriges Television Nyheter*. 2020. <https://www.svt.se/nyheter/lokalt/stockholm/minskad-smittspridning-i-jarva-okning-i-nya-omraden> (Hämtad 21-06-16)

⁸ Region Stockholm. 12 maj: Antal smittade och avlidna med covid-19 per kommun och stadsdel. *Region Stockholm*. 2020-05-12. <https://www.sll.se/verksamhet/halsa-och-varld/nyheter-halsa-och-varld/2020/05/antal-smittade-och-avlidna-med-covid-19-per-kommun-och-stadsdel/> (Hämtad 21-06-16)

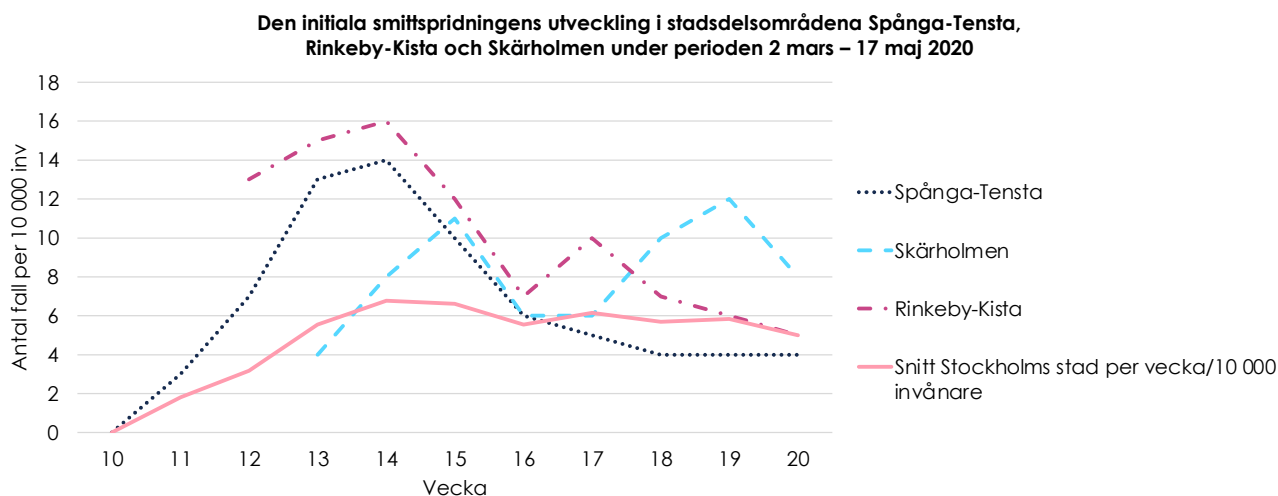
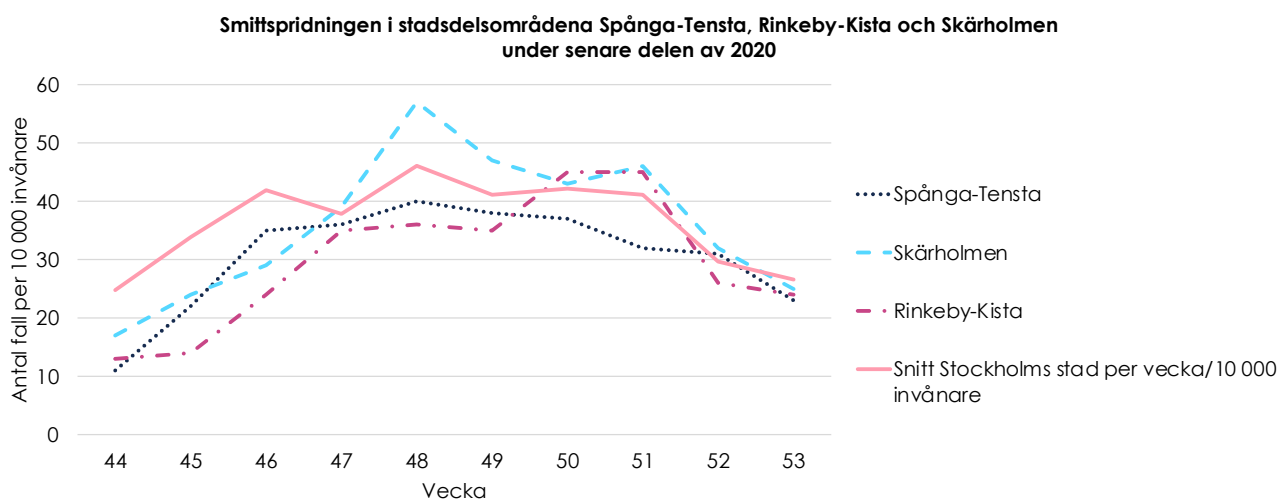


Bild 1 Den initiala smittspridningens utveckling från vecka 10 till vecka 20, 2020 i belysta stadsdelsområden.
Källa: Folkhälsomyndighetens statistik över bekräftade fall av Covid-19⁹.

Fram till juni 2020 fanns flera stadsdelar i Spånga-Tensta, Rinkeby-Kista och Skärholmen bland dem med högst antal avlidna med covid-19 per 10 000 i länet.¹⁰ Efter en sommar med lägre smittspridning och minskad dödlighet i hela Sverige så började det åter rapporteras om ökad smitta under hösten 2020. Under hösten 2020 och vintern 2021 var dock inte längre stadsdelsområdena Spånga-Tensta, Rinkeby-Kista eller Skärholmen bland de med högst smittspridning av covid-19 utan smitttotalen följde utvecklingen i samhället i stort.



⁹ Folkhälsomyndigheten. Bekräftade fall i Sverige – daglig uppdatering. *Folkhälsomyndigheten*. 2021. <https://www.folkhalsomyndigheten.se/smittskydd-beredskap/utbrott/aktuella-utbrott/covid-19/statistik-och-analyser/bekraftade-fall-i-sverige/> (Hämtad 2021-07-07)

¹⁰ Lager A, Tynelius P, Walander A, Nederby Öhd J, Ponce de Leon A, Zhou M, Burström B, Yacamán Méndez D, Fischer M, Hergens MP, Bartelink V. *Covid-19 i Stockholms län till och med mitten av juni 2020. Förloppet och den geodemografiska spridningen*. Stockholm: Centrum för epidemiologi och samhällsmedicin, Region Stockholm; 2020. Rapport 2020:6. S. 10.



Bild 2 Smittspridningen mellan vecka 44 och vecka 53, 2020. Källa: Folkhälsomyndighetens statistik över bekräftade fall av Covid-19¹¹

3.2. Vad har man sett i forskningen som påverkat pandemins utveckling i utsatta områden?

3.2.1. Inledning

I rådande forskning kring covid-19 har flertalet möjliga förklaringar och faktorer lyfts fram för att klargöra och förstå smittspridningen och utvecklingen av pandemin i områden med socioekonomisk utsatthet. Socioekonomiska faktorer och trångboddhet är mest framträdande i forskningen, men också en hypotes kring internationella kontakter betydelse för den initiala smittspridningen i utsatta områden har lyfts fram som möjlig delförklaring.¹²

Idag är det känt att pandemins "direkta och indirekta konsekvenser har drabbat utsatta grupper mest"¹³, men det är också känt sedan tidigare att de strukturella problemen i samhället förvärras vid kris. Därför blir det viktigt att särskilt titta på pandemins påverkan på utsatta områden och vilka faktorer som kan spela en roll i varför dessa områden drabbades hårdare. De faktorer som sammantaget framträder som särskilt betydande i forskningen och som behandlas i denna fördjupande analys är därför:

- ✦ boendesituation
- ✦ socioekonomiska faktorer (arbete, inkomst- och utbildningsnivå)
- ✦ information och kommunikation
- ✦ tillit och förtroende

3.2.2. Boendesituation

Boendesituation och framför allt trångboddhet har varit en av de faktorer som tagits upp i rapportering och forskning kring pandemins påverkan i utsatta områden. Det finns olika definitioner av trångboddhet. Över tid har tre trångboddhetsnormer tillkommit utifrån bostadspolitikens utformning, men även Socialstyrelsen har en riktlinje såväl som

¹¹ Folkhälsomyndigheten. Bekräftade fall i Sverige – daglig uppdatering. <https://www.folkhalsomyndigheten.se/smittskydd-beredskap/utbrott/aktuella-utbrott/covid-19/statistik-och-analyser/bekraftade-fall-i-sverige/> (Hämtad 2021-07-07)

¹² Andersson, E. Boendesegregation och covid-19 i Sverige. I: Delmos artikelserie *Externa perspektiv: Segregation och covid-19*. Del 3. Stockholm: Delegationen mot segregation (Delmos); 2020. Dnr: 2020-4.1.1-351/62. s. 11-13

¹³ Tahvilzadeh, N. Kris och politik mot segregation: Generella eller selektiva åtgärder? I: Delmos artikelserie *Externa perspektiv – Segregation och covid-19*. Del 13. Stockholm: Delegationen mot segregation (Delmos); 2021. Dnr: 2020-4.1.1-351/81. S. 5.



EU.¹⁴ Norm 2 kallas en vanligen använd definition som anger trångboddhet om det finns fler än två boende per sovrum, där kök och vardagsrum är oräknade.¹⁵

Utifrån denna definition har Boverket 2016 uppskattat trångboddheten i Rinkeby-Kista och Spånga-Tensta, som i statistikinräkningen ingår i församlingstillhörighet Spånga-Kista, till 38,7 % och i Skärholmen till 31 %. Trångbodda barn beräknades vara över 50 % i Rinkeby-Kista och Spånga-Tensta samt över 40 % i Skärholmen. Detta i relation till Storstockholms genomsnittliga trångboddhet på cirka 21 % i samma undersökning.¹⁶

I flera rapporter har trångboddheten lyfts fram som en faktor som skulle kunna ha påverkat den stora smittspridningen i Järva och andra områden under våren 2020. Den har också i flertalet studier framhållits som en påverkande faktor i samspel med andra socioekonomiska faktorer för att förklara smittspridning och risken för allvarligt insjuknande och dödlighet i covid-19.

Historiskt sett har trångboddhet varit en viktig riskfaktor för sjukhuskrävande vård och dödlighet, exempelvis fanns sådana samband under svininfluensan år 2009 och under spanska sjukan.¹⁷ Trångboddhet ökar också risken att utsättas för infektionssjukdomar och andra hälsorisker.¹⁸ Vidare lyfter en rapport från Centrum för epidemiologi och samhällsmedicin (CES) "att det finns tydliga samband mellan trångboddhet och luftvägsinfektioner".^{19 20}

Några av de rekommendationer som gällt under pandemin har omfattat att som individ hålla social distansering och att arbeta hemifrån om möjligt. I flertalet rapporter lyfts trångboddhet och socioekonomiska faktorer som hindrande av invånarens möjlighet att efterleva dessa rekommendationer. Boendeforskarna Grander och Salonen lyfter exempelvis att utifrån tidigare forskning om trångboddhetens hälsoeffekter så är trångboddhet en tydlig riskfaktor eftersom arbete hemifrån och isolering i hemmet "blivit så dominerande i den svenska strategin att bekämpa virusets spridning".²¹

¹⁴ Boverket: *Trångboddheten i storstadsregionerna*. Karlskrona: Boverket; 2016. Rapport 2016:28. S. 9-12

¹⁵ Boverket: *Trångboddheten i storstadsregionerna*, s. 9-10

¹⁶ Boverket: *Trångboddheten i storstadsregionerna*, s. 40. Att notera är att Boverkets statistik bygger på församlingsindelning, varför stadsdelområdena Rinkeby-Kista och Spånga-Tensta går under samma mätetal, i Boverkets rapport betecknat "Spånga-Kista".

¹⁷ Centrum för epidemiologi och samhällsmedicin. *Coronapandemin och socioekonomiska skillnader; En prognos om kort- och långsiktiga effekter*. Stockholm: Centrum för epidemiologi och samhällsmedicin, Region Stockholm; 2020, s. 1

¹⁸ World Health Organization. *WHO Housing and health guidelines*. Genève: Department of Public Health, Environmental and Social Determinants of Health, World Health Organization; 2018, s. 4

¹⁹ Centrum för epidemiologi och samhällsmedicin. *Coronapandemin och socioekonomiska skillnader; En prognos om kort- och långsiktiga effekter*, s. 3

²⁰ Shannon H, Allen C, Clarke M, Dávila D, Fletcher-Wood L, Gupta S. et.al. Web Annex A. Report of the systematic review on the effect of household crowding on health. I: *WHO Housing and health guidelines*. Genève: World Health Organization; 2018. Tillgänglig via: <https://apps.who.int/iris/handle/10665/275838> (Hämtad 2021-04-28)

²¹ Grander, M och Salonen, T. Ökad ojämlikhet i boendet i spåren av coronapandemin. I: *Delmos artikelserie Externa perspektiv: Segregation och covid-19. Del 2*. Stockholm: Delegationen mot segregation (Delmos); 2020. Dnr: 2020 - 4.1.1 - 351/51.



I en tidig studie från april 2020 lyfter CES att trångboddhet är särskilt utbredd i områden med socioekonomisk utsatthet. Detta kan, i linje med Granders och Salonens resonemang, leda till sämre förmåga att idka social distansering och isolering vid smitta eller potentiell smitta. Det är även mer förekommande i utsatta områden att bo över generationsgränserna i just trångbodda hushåll. Detta leder till en större risk för äldre att smittas inom hushållet.²² Jakobsson och Hansson lyfter också att bo tillsammans över generationsgränserna förekommer i olika utsträckning i Stockholm med omnejd, där vissa delar av Rinkeby-Kista, Spånga-Tensta och Skärholmen visar en jämförelsevis hög andel.²³

I en invånarcentrerad studie om trångboddheten och pandemins påverkan i Järvaområdet från Centrum för arbets- och miljömedicin (CAMM) har fokusgrupper hållits med boende i Järvaområdet. Där är en slutsats utifrån informanternas bild att det var svårt att följa råden utifrån socioekonomisk utsatthet och att skydda de äldre från sjukdom i trångbodda hem.²⁴ Samtidigt framkommer i studien att informanterna också använde egna strategier för att följa råden, som att byta kläder vid hemkomst, förvara ytterkläder på balkong, ökad tvätt och dusch samt att vissa planerade för hur man kan skydda den äldre vid sjukdom i hemmet, som att avvara ett rum.²⁵ Smittspridningen i Järva beskriver informanterna bero på att "många har dålig ekonomi och på grund av det är trångbodda i flergenerationsboende".²⁶ Informanternas bild tycks stödjas i den forskning som vi tagit del av kring samband mellan covid-19 och boendesituation samt socioekonomiska faktorer.

Trångboddhet kan även föra med sig andra konsekvenser som inte bara kan kopplas till risk för en ökad smittspridning. Folkhälsomyndigheten har lyft att trångboddhet riskerar att skapa sämre förutsättningar i form av minskad studiero för elever som exempelvis tvingas studera hemifrån som en följd av nedstängda och delvis nedstängda skolor²⁷. Vidare lyfts isolering i hemmet som ökad risk för att kvinnor och barn utsätts för våld i hemmet.²⁸

²² Centrum för epidemiologi och samhällsmedicin. *Coronapandemin och socioekonomiska skillnader; En prognos om kort- och långsiktiga effekter*, s. 1

²³ Hansson, E och Jakobsson, K. *Covid-19 i trångbodda förorter och på äldreboende – samverkande strukturella faktorer?* Göteborg: Avdelningen samhällsmedicin och folkhälsa, Göteborgs universitet, Sahlgrenska Akademin; 2020. Rapport 1:2020.

²⁴ Ekblad S, Savlin P, Albin M, Georgelis A. *Experter inifrån: Trångboddhet i förhållande till covid-19. Information, barriärer och egna strategier. En intervjustudie i Järva*. Stockholm: Centrum för arbets- och miljömedicin, Region Stockholm; 2021. Rapport: 2021:06. S. 7

²⁵ Ekblad S, Savlin P, Albin M, Georgelis A. *Experter inifrån: Trångboddhet i förhållande till covid-19. Information, barriärer och egna strategier. En intervjustudie i Järva*, s. 30-31

²⁶ Ekblad S, Savlin P, Albin M, Georgelis A. *Experter inifrån: Trångboddhet i förhållande till covid-19. Information, barriärer och egna strategier. En intervjustudie i Järva*, s. 25

²⁷ Folkhälsomyndigheten. *Covid-19-pandemins tänkbara konsekvenser på folkhälsan*. Stockholm: Folkhälsomyndigheten; 2020. Artikel 20084. S.13.

²⁸ Folkhälsomyndigheten. *Covid-19-pandemins tänkbara konsekvenser på folkhälsan*, s. 22



Boendesituationen som riskfaktor för allvarlig sjukdom och att avlida i covid-19

Utöver trångboddhetens betydelse för smittspridning så har CES kommit fram till att det finns ett tydligt samband mellan risken att avlida i covid-19 och vilket bostadsområde man bor i och att det i hög grad är oberoende av ens egna sociodemografiska förhållanden.²⁹ Att bo i de hårdast drabbade bostadsområdena, däribland delar av de stadsdelsområden som ingår i denna rapport, var kopplat till en dubbelt så hög risk att avlida i covid-19 jämfört med att bo i de minst drabbade områdena i Stockholms län.³⁰ Den relativa risken har varierat under pandemin, och det var särskilt under den så kallade första vågen av pandemin som man såg att bostadsområdet hade en omfattande betydelse.³¹

3.2.3. Socioekonomiska faktorer: Arbete, inkomst- och utbildningsnivå

Inom forskningen är de socioekonomiska faktorerna, utöver trångboddheten, dominerande förklaringsfaktorer till en ökad risk för insjuknande i covid-19, allvarlig sjukdom och dödlighet. Folkhälsomyndigheten konstaterar i sin rapport om utrikesfödda och covid-19 att socioekonomiska faktorer "har haft en effekt på utfallet av covid-19-pandemin, både i Sverige och globalt"³². Levnadsvanor påverkas av livsvillkor och levnadsförhållanden, så som utbildning, ekonomiska förutsättningar, närmiljö och bostad. Utifrån en tidig analys som Folkhälsomyndigheten gjorde kring påverkan på folkhälsan, fann de att covid-19-pandemin riskerar att ytterligare förstärka ojämlikhet i hälsa och livslängd på grund av levnadsvanor utifrån social position.³³

I Stockholms stads hållbarhetsrapport 2021 lyfts att de ohälsotal man ser kan förklaras av socioekonomiska skillnader. Som tidigare nämnts, förekommer fetma/övervikt oftare hos vuxna i stadsdelsområden som har högre socioekonomisk utsatthet än andra stadsdelsområden.³⁴ Man ser också tydliga samband mellan förväntad livslängd och utbildning, där invånare med enbart förgymnasial utbildning och låg inkomst har relativt sett sämre hälsa och fler riskfaktorer för sjukdom.³⁵ Sammanfattningsvis existerar sedan tidigare en ojämlik grundhälsa mellan olika grupper i samhället, där socioekonomiska faktorer är en viktig förklaring. En svag grundhälsa är således en underliggande faktor som kan inverka på risk för allvarlig sjukdom och dödlighet i covid-19.

²⁹ Lager A, Bartelink V, Gebreslassie M, Zhou M, Hergens MP, Nederby Öhd J, Tynelius P, de Leon AP. Covid-19 i Stockholms län till och med mars 2021 – sociodemografiska faktorer på individ- och områdesnivå. Stockholm: Centrum för epidemiologi och samhällsmedicin, Region Stockholm; 2021. Rapport 2021:6. S. 18

³⁰ Lager A, Bartelink V, Gebreslassie M, Zhou M, Hergens MP, Nederby Öhd J, Tynelius P, de Leon AP. Covid-19 i Stockholms län till och med mars 2021 – sociodemografiska faktorer på individ- och områdesnivå, s. 15

³¹ Lager A, Bartelink V, Gebreslassie M, Zhou M, Hergens MP, Nederby Öhd J, Tynelius P, de Leon AP. Covid-19 i Stockholms län till och med mars 2021 – sociodemografiska faktorer på individ- och områdesnivå, s. 18

³² Folkhälsomyndigheten. Utrikesfödda och covid-19: Konstaterade fall, IVA-vård och avlidna bland utrikesfödda i Sverige 13 mars – 15 mars 2021. Stockholm: Folkhälsomyndigheten; 2021. Artikel 21051. S. 12

³³ Folkhälsomyndigheten. Covid-19-pandemins tänkbara konsekvenser på folkhälsan, s. 20

³⁴ Stockholms stad. Hållbarhetsrapport 2021, s. 16.

³⁵ Stockholms stad. Hållbarhetsrapport 2021, s. 16-19.



Arbete

I mars 2020 kom det rekommendationer från Folkhälsomyndigheten om att arbetsgivare som hade möjlighet att låta anställda arbeta hemifrån skulle överväga att rekommendera detta för att dämpa smittspridningen.³⁶ Dessa rekommendationer har sedan legat kvar över tid. För de som inte kan arbeta hemifrån rekommenderas att undvika att åka med kollektivtrafik i rusningstid genom anpassning av sina arbetstider (om möjligt) eller att välja alternativa färdmedel.³⁷

Möjligheten att arbeta hemifrån varierar stort utifrån yrke och arbetsplats. Arbeten inom exempelvis vård och omsorg och andra kontaktyrken, restaurangbransch och serviceyrken är av förklarliga skäl svåra att sköta på distans från det egna hemmet. I en nulägesanalys om Stockholms arbetsmarknad från SWECO lyfts att service-, omsorgs- och försäljningsyrken i exempelvis Rinkeby-Kista och Skärholmen är det vanligast förekommande yrkesområdet bland invånarna.³⁸

I en studie vid Göteborgs universitet har man undersökt möjliga hinder för social distansering utifrån trångboddhet, befolkningstäthet, tillgång till bil för personer i arbetande ålder och avstånd till stads kärna, utbildningsnivå samt andel som arbetar inom kontaktyrken. I studien ses stadsdelar inom Skärholmen, Rinkeby-Kista och Spånga-Tensta ha en relativt hög grad av trångboddhet, befolkningstäthet och personer med sysselsättning inom kontaktyrken. Vidare ses en lägre andel personer med eftergymnasial utbildning, vilket kan påverka möjligheten till flexibel arbetstid. Tillgången till bil är också låg per person i arbetande ålder.³⁹ Sammantaget menar författarna att dessa faktorer försvårar möjligheten att undvika kollektivtrafik och att idka social distansering, vilken kan öka risken för accelererad smittspridning.⁴⁰

Vad gäller möjligheten att undvika kollektivtrafik har SvD och fackförbundet SEKO gjort analyser av resmönster i tunnelbanan under våren och tidig höst 2020 som visat på att resandet från stationer inom Skärholmen, Rinkeby-Kista och Spånga-Tensta inte har sjunkit i samma grad som vid stationer i socioekonomiskt starka områden.^{41 42}

³⁶ Folkhälsomyndigheten. Personer över 70 bör begränsa sociala kontakter tills vidare. *Folkhälsomyndigheten*. 2020-03-16. <https://www.folkhalsomyndigheten.se/nyheter-och-press/nyhetsarkiv/2020/mars/personer-over-70-bor-begransa-sociala-kontakter-tills-vidare/publicerad-2020-03-17> (Hämtad 2021-04-27)

³⁷ Folkhälsomyndigheten. Arbete hemma. *Folkhälsomyndigheten*. Uppdaterad 2020-12-14. <https://www.folkhalsomyndigheten.se/smittskydd-beredskap/utbrott/aktuella-utbrott/covid-19/skydda-dig-och-andra/arbete-hemma/> (Hämtad 2021-04-28)

³⁸ SWECO. *Nulägesanalys av Stockholms arbetsmarknad - En statistisk rapport om utbud och efterfrågan av arbetskraft i Stockholms stadsdelsområden 2008 – 2017* s. 12

³⁹ Hansson, E och Jakobsson, K. *Covid-19 i trångbodda förorter och på äldreboende – samverkande strukturella faktorer?* s. 3

⁴⁰ Hansson, E och Jakobsson, K. *Covid-19 i trångbodda förorter och på äldreboende – samverkande strukturella faktorer?* s. 2-3

⁴¹ Kudo, P. T-banan efter corona – här har resandet störtdykt. *Svenska Dagbladet*. 2020-04-02. <https://www.svd.se/t-banan-efter-corona--har-har-resandet-stortdykt> (Hämtad 2021-06-16)

⁴² Rogberg S, Martinsson K och Björnstedt J. Ingen tätare tunnelbanetrafik för arbetarresenärer under corona. *Sekotidningen*. 2020-09-17. <https://sekotidningen.se/nyhet/ingen-tatare-tunnelbanetrafik-for-arbetar-resenarer-under-corona/> (Hämtad 2021-06-16)



En ytterligare aspekt kring arbete och ökad smittorisks lyfts i CAMM:s invånarcentrerade studie, där det bland annat lyfts en oro att av ekonomiska skäl inte kunna stanna hemma från jobbet som timanställd.⁴³ Att rädslan för att förlora inkomst eller arbete kan väga tyngre än att stanna hemma vid sjukdom är ett resonemang som också lyfts fram i en rapport från CES, där man konstaterar att personer med osäkra anställningar riskerar att få lägre sjukpenning om man blir sjuk innan schemaläggning är gjord.⁴⁴

Inkomst och utbildningsnivå

Flera studier under pandemin visar att inkomstnivå är den socioekonomiska faktor som visats ha störst betydelse på individnivå vad gäller dödlighet som en följd av covid-19. Under första vågen ses i en studie av CES att bland annat inkomstnivå var en viktig faktor som markerade hur ojämlikt covid-19 drabbade invånare.⁴⁵ En låg utbildningsnivå tenderar att i högre utsträckning leda till att arbete inom till exempel kontaktyrken där smittan har lättare att spridas.⁴⁶ Ökad risk för att bli smittad av covid-19 och även avlida till följd av det korrelerar således med utbildningsnivån och den tillhörande inkomstnivån.⁴⁷

Folkhälsomyndigheten tittar också på betydelsen av de socioekonomiska faktorerna inkomst- och utbildningsnivå i sin analys kring utrikesfödda och covid-19. Där kommer man fram till att "lägre inkomst och kortare utbildning ökar risken för att behöva IVA-vård".⁴⁸

Vad gäller de socioekonomiska faktorerna så visar forskningen att dessa har haft olika stor betydelse för graden av allvarlig sjukdom och att avlida i covid-19. Svaga socioekonomiska förhållanden präglar också utsatta områden, varför det är intressant att CES i sin studie framhäver bostadsområde som en viktig och i hög grad oberoende riskfaktor. De ser att individuella riskfaktorer och aggregerade på områdesnivå kan förstärka varandra, dvs. om en individ har en låg inkomst som är en riskfaktor och även är bosatt i ett område med socioekonomiska svaga förhållanden så ger det ytterligare en liten oberoende risk. En slutsats de lyfter är att personer som tillhör en socioekonomisk riskgrupp och bor i ett utsatt område har en mycket högre risk att bli allvarligt sjuk,

⁴³ Ekblad S, Savlin P, Albin M, Georgelis A. *Experter inifrån: Trångboddhet i förhållande till Covid-19. Information barriärer och egna strategier. En intervjustudie i Järva*, s. 7

⁴⁴ Centrum för epidemiologi och samhällsmedicin. *Coronapandemin och socioekonomiska skillnader: En prognos om kort- och långsiktiga effekter*, s. 1

⁴⁵ Lager A, Bartelink V, Gebreslassie M, Zhou M, Hergens MP, Nederby Öhd J, Tynelius P, de Leon AP. *Covid-19 i Stockholms län till och med mars 2021 – sociodemografiska faktorer på individ- och områdesnivå*, s. 7

⁴⁶ Bartelink V, Tynelius P, Walander A, Burström B, Ponce de Leon A, Nederby Öhd J, Hergens MP, Lager A. *Socioekonomiska faktorer och covid-19 i Stockholms län. November 2020*. Stockholm: Centrum för epidemiologi och samhällsmedicin, Region Stockholm; 2020. Rapport 2020:10. S. 17.

⁴⁷ Andersson, E. Boendesegregation och covid-19 i Sverige. I: Delmos artikelserie *Externa perspektiv: Segregation och covid-19*, s. 13.

⁴⁸ Folkhälsomyndigheten. *Utrikesfödda och covid-19: Konstaterade fall, IVA-vård och avlidna bland utrikesfödda i Sverige 13 mars - 15 februari 2021*, s. 33



därför kan denna kunskap vara viktig i planering och prioriteringar av det fortsatta arbetet kring hanteringen av pandemin.⁴⁹

Vad gäller pandemins konsekvenser på sikt för socioekonomiska skillnader är detta också något som lyfts fram i forskningen. Folkhälsomyndigheten ser bland annat att "omställd undervisning och ökad skolfrånvaro kan till exempel innebära att barn och unga som behöver särskilt stöd inte tillgodogör sig kunskap eller fullföljer sin utbildning". De lyfter också risken att tillgången till arbete minskar i branscher som upplever minskad efterfrågan, vilket särskilt kan påverka försörjningsmöjligheterna bland grupper med låg utbildning och utländsk bakgrund.⁵⁰

3.2.4. Information och kommunikation

I mars 2020 befann sig hela Sverige och världen i inledningen av pandemin och kunskapsläget utvecklades i snabb takt. Myndigheterna hade stort behov av att få mer kunskap, fatta beslut och nå ut med information till olika delar av samhället. Det fanns också stort behov från allmänheten att få mer kunskap och information om vad som egentligen gällde. En stor del av myndigheternas arbete under våren bestod i att få ut information om vilka regler och rekommendationer som gällde och hur allmänheten skulle följa dessa.

Information och kommunikation har utgjort en viktig del i myndigheternas arbete under pandemin, inte minst i utsatta områden. I den inledande delen av pandemin och i samband med den stora smittspridningen i Järvaområdet uppkom det också, framför allt i media, en diskussion om att informationsbrist skulle vara en förklaring till varför spridningen var så stor.⁵¹

I CAMM:s intervjustudie med invånarperspektivet från Järvaområdet framkommer en bild av att information från myndigheter kommit för sent och att den först bara fanns på svenska. Intervjupersoner som deltagit i studien hade tagit del av information om covid-19 från sociala medier på sitt modersmål innan den officiella myndighetsinformationen nådde ut. Studien visar också på att informationen från myndigheterna upplevdes svår att förstå, både på grund av innehåll och utifrån utformningen.⁵² Författarnas slutsats är att information och råd under en pandemi måste målgruppsanpassas, de behöver ha ett inkluderande perspektiv och förberedas. För att kunna göra det behöver det finnas kanaler för dialog även under normala förhållanden (ej kris).⁵³

⁴⁹ Lager A, Bartelink V, Gebreslassie M, Zhou M, Hergens MP, Nederby Öhd J, Tynelius P, de Leon AP. *Covid-19 i Stockholms län till och med mars 2021 – sociodemografiska faktorer på individ- och områdesnivå*, s. 3, 5

⁵⁰ Folkhälsomyndigheten. *Covid-19-pandemins tänkbara konsekvenser på folkhälsan*, s. 3

⁵¹ Ahmed, H. Brist på information oroar svensk-somalier. *Sveriges Radio*. 2020-03-24. <https://sverigesradio.se/artikel/7437492>

⁵² Ekblad S, Savlin P, Albin M, Georgelis A. *Experter inifrån: Trångboddhet i förhållande till covid-19. Information, barriärer och egna strategier. En intervjustudie i Järva*, s. 22

⁵³ Ekblad S, Savlin P, Albin M, Georgelis A. *Experter inifrån: Trångboddhet i förhållande till covid-19. Information, barriärer och egna strategier. En intervjustudie i Järva*, s. 40



Enligt en tidigare undersökning om kriskommunikation ur ett medborgarperspektiv spelar det roll i vilken utsträckning olika grupper använder och kombinerar olika media och plattformar, med vilken förväntningar som olika typer av kriskommunikation sker, samt hur olika kommunikationsformer uppfattas och värderas under en kris.⁵⁴ I undersökningen av fem större tidigare kriser i Sverige har det visat sig att en svårighet för myndighetsaktörer har varit att hantera att allt fler har andra språk än svenska som modersmål, vilket har ökat behovet av krisinformation på fler språk. Författarna ser också att det finns olika förväntningar och krav på kriskommunikationens innehåll från olika samhällsgrupper.⁵⁵

I en uppföljning från Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) av nyheter och opinion under våren 2020 genomfördes panelundersökningar med personer bosatta i Sverige. Frågor gällde bland annat var man sökt information om coronaviruset, och vad man tyckte om nyhetsmediernas rapportering i frågan. Undersökningen visade att i inledningen av pandemin, under februari/mars 2020, var behovet av att hålla sig informerade hos de som svarat betydligt lägre jämfört med första hälften av april, då smittspridningen var som värst. Behovet av information har således ökat allteftersom att utvecklingen av pandemin blivit mer allvarlig.

MSB:s undersökning visar även att det funnits skillnader mellan olika grupper och vilka informationskanaler de använt sig av under pandemin. Den vanligaste nyhetskällan för alla grupper under perioderna som undersökningen avser är svenska nyhetsmedier. Undersökningen visar att det finns vissa skillnader mellan vilka kanaler som män respektive kvinnor använder, och att det också finns viss skillnad mellan åldersgrupper. Undersökningen visade även att personer som vuxit upp i annat land än i Sverige använde utländska nyhetsmedier, sociala medier och andra alternativ för att hämta information i högre utsträckning än personer uppvuxna i Sverige med svenska eller utländska föräldrar. Författarna menar att den troliga anledningen är att personerna sökt efter information om pandemins spridning i tidigare hemländer och för att få information på andra språk än svenska.⁵⁶

En undersökning från Göteborgs universitet visar i likhet med studien genomförd av MSB att det funnits vissa skillnader i informationsinhämtning mellan olika grupper under pandemin. Studien visar att det finns både likheter och skillnader mellan invånare i de områden som ingått i undersökningen⁵⁷ jämfört med en rikspanel. Svenska nyhetsmedier är inom båda grupperna den vanligaste informationskällan, men i utsatta områden var de mindre dominerande. Sociala medier var också en viktigare

⁵⁴ Odén T, Djerf-Pierre M, Ghersetti M, Johansson B. *Kriskommunikation 2.0– Allmänhet, medier och myndigheter i det digitala medielandskapet*. Karlstad: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB); 2016. S. 37-38

⁵⁵ Odén T, Djerf-Pierre M, Ghersetti M, Johansson B. *Kriskommunikation 2.0– Allmänhet, medier och myndigheter i det digitala medielandskapet*, s.151

⁵⁶Ghersetti, M och Odén, T. *Coronapandemin våren 2020; En undersökning av nyheter och opinion*. Karlstad: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), Göteborgs universitet; 2021, s. 49-51

⁵⁷ I undersökningen har en boendepanel i områdena Hjällbo och Östra Bergsjön i Göteborgs kommun fått svara på frågor om sin informationsinhämtning under inledningen av covid-19 pandemin och deras svar har sedan satts i relation till svar från en rikspanel.



informationskälla i de utsatta områdena jämfört med övriga Sverige i deras undersökning.⁵⁸ Författarna av rapporten lyfter vikten av att betrakta Sverige som ett heterogent samhälle och ta hänsyn till de skillnader som finns mellan olika delar i samhället när det gäller kriskommunikationen. De betonar att även om det inte är skilda världar mellan utsatta områden och övriga Sverige så finns det systematiska skillnader som behöver tas i beaktande i kriskommunikationen. Deras slutsatser är att utifrån undersökningen finns det fog för att misstänka att information om coronaviruset inte nådde ut till boende i utsatta områden lika snabbt som i övriga Sverige i början av pandemin.⁵⁹

Hur viktig faktor tillgången till information är i förhållande till andra faktorer vid den initiala smittspridningen är dock inte helt uppenbart. I exempelvis en studie från Nordiska ministerrådet lyfter intervjuade invånare att bristande information är en för enkel förklaring kring den stora spridningen av covid-19 i utsatta områden, där inte minst socioekonomiska faktorer påverkade möjligheterna att följa råd och rekommendationer.⁶⁰

3.2.5. Förtroende och tillit

En aspekt som också uppkommit i debatten kring pandemin och dess påverkan i utsatta områden är hur förtroende till samhället och olika samhällsinstitutioner i stort har påverkat människors beteenden. Ett högt förtroende för offentliga institutioner är en central faktor för att få människor att ta till sig viktiga budskap, och ett högt förtroende stärker samhällets förmåga att hantera kriser. Om medborgare har förtroende för myndigheter, politiker och medier så kommer det även att återspeglas i hur de beter sig, tar till sig information och agerar i en kris.⁶¹

Tidigare studier har visat att det finns ett högt förtroende och hög tillit i det svenska samhället. Holmberg och Rothsteins studie från 2016 lyfter fram att den mellanmännsliga tilliten i Sverige är hög. Medborgare tenderar att lita på varandra vilket i sin tur resulterar i ett mer harmoniskt samhälle. Samtidigt ser man att graden av mellanmännslig tillit har sjunkit de senaste åren bland personer som är arbetslösa, har sjuk- och aktivitetsersättning, med sämre självupplevd hälsa eller som är utrikesfödda.⁶²

⁵⁸ Esaiasson P, Johansson B, Chersetti M, Sohlberg J. *Kriskommunikation och segregation i en pandemi: Hur boende i utsatta områden informerades sig om coronaviruset våren 2020*. Göteborg: Institutionen för journalistik, medier och kommunikation, Göteborgs universitet; 2020, s. 12

⁵⁹ Esaiasson P, Johansson B, Chersetti M, Sohlberg J. *Kriskommunikation och segregation i en pandemi: Hur boende i utsatta områden informerades sig om coronaviruset våren 2020*, s. 20-22

⁶⁰ Sigurjónsdóttir H R, Sigvardsson D, Oliveira e Costa S – with contributions from Randall L and Ström Hildestrand Å. *Who is left behind? The impact of place on the possibility to follow Covid-19 restrictions*. Köpenhamn: Nordic Council of Ministers; 2021, s. 48

⁶¹ Segerberg, T. *Det motståndskraftiga förtroendet – Kriser och institutionellt förtroende i Sverige 1986-2017*. Göteborg: Institutionen för journalistik, medier och kommunikation, Göteborgs universitet; 2020, s. 5-6

⁶² Holmberg, S och Rothstein, B. Mellanmännslig tillit bygger goda samhällen. I *Ekvilibrum*, Ohlsson J, Oscarsson H och Solveid M (red.). Göteborg: SOM-institutet; 2016. Sida 79-81



en undersökning från Delmos framkommer det att boenden i utsatta områden generellt sett har en lägre tillit till både andra människor och till offentliga institutioner.⁶³

⁶³ Delegationen mot segregation (Delmos). *En demokrati för alla? Deltagandet i demokratin bland boende i områden med socioekonomiska utmaningar jämfört med andra*. Stockholm: Delegationen mot segregation (Delmos), s. 80



4. Stockholms stads hantering av pandemin i Skärholmen, Rinkeby-Kista och Spånga-Tensta

I detta kapitel redogörs för hur Stockholms stad har hanterat pandemin i utsatta områden med Spånga-Tensta, Rinkeby-Kista och Skärholmens stadsdelsområden som exempel. Värt att notera är att flera av de åtgärder och verksamhetsomställningar som nämns inte nödvändigtvis är unika för dessa stadsdelsförvaltningar, utan kan även ha genomförts av andra stadsdelsförvaltningar oaktat de socioekonomiska skillnaderna som kan förekomma.

4.1. Stadsdelsförvaltningarnas ansvar

Stadsdelsnämnderna i Stockholms stad ansvarar för en stor del av den kommunala servicen i sina stadsdelsområden. I staden finns det 13 stadsdelsnämnder med tillhörande förvaltningar. Stadsdelsförvaltningarna ansvarar för kommunal förskola, äldreomsorg, stöd och service till personer med funktionsnedsättning, skötsel av parker, socialpsykiatri, individ- och familjeomsorg, konsumentvägledning och fritids- och kulturverksamhet. Vidare finns verksamhet i områdena som drivs av fackförvaltningar och bolag, exempelvis skolverksamhet, idrott, kultur inkl. bibliotek, jobbtorg samt bostadsbolag.

När det gäller förvaltningarnas ansvar under en kris finns det ordinarie ansvaret kvar. Dessutom är stadsdelsförvaltningarna centrala aktörer i krishanteringen. Stockholms stads krisarbete utgår från de tre principerna om ansvar, likhet och närhet. Detta innebär att den som ansvarar för en verksamhet under normala förhållanden även gör det under en kris, att organisation och lokalisering ska fungera så lika som möjligt samt att krisen ska hanteras där den inträffar, det vill säga nära de som berörs.⁶⁴

För kommuner finns det enligt lag ett särskilt utpekat geografiskt områdesansvar vid en så kallad extraordinär händelse i fredstid.⁶⁵ I kommunens ansvar ingår att verka för att olika aktörer inom kommunens geografiska område samverkar och samordnar sitt planerings- och förberedelsearbete innan en extraordinär händelse inträffar. Under en krissituation innebär ansvaret att kommunen ska verka för att åtgärder och information till allmänheten samordnas av de olika aktörer som verkar inom det geografiska

⁶⁴ Stockholms stad. *Stockholms stads säkerhetsprogram 2020-2023*. Stockholm: Stockholms stad; 2019. Dnr: 2019/1543. S. 7-8

⁶⁵ SFS 2006:544. *Lag om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH)*. Stockholm: Justitiedepartementet L4; 2006.



området.⁶⁶ I Stockholms stads säkerhetsprogram definieras vad det geografiska områdesansvaret innebär på en lokal nivå. Där pekas stadsdelsnämnderna ut som särskilt ansvariga att samordna alla relevanta aktörer inom sina områdesgränser.⁶⁷ Under covid-19 pandemin aktiverades Stockholms stads krisledningsnämnd och därmed signalerades att den var att betrakta som en extraordinär händelse.⁶⁸

4.2. Hur har förvaltningarna arbetat med att upprätthålla ordinarie verksamhet?

Den fördjupande analysen har fokuserats på ett antal verksamhetsområden som är invånarnära och har påverkats särskilt under pandemin. Verksamhetsområdena är de följande:

- ✦ Förskola
- ✦ Fritidsverksamhet
- ✦ Socialtjänst
- ✦ Stöd och service till personer med funktionsnedsättning
- ✦ Medborgarkontor
- ✦ Bibliotek
- ✦ Grundskola
- ✦ Gymnasium

4.2.1. Förskola

Alla tre stadsdelsförvaltningar märkte av en stor frånvaro av barn i förskolan under våren 2020. Detta berodde enligt de vi intervjuat både på sjukdom och att vårdnadshavare som låtit sina barn vara hemma på grund av oro för sjukdom och smitta.

Förvaltningarna har även haft relativt hög personalfrånvaro på grund av sjukdom under perioden jämfört med föregående år. Detta påverkade inte verksamheten i alltför stor utsträckning under våren då även barnantalen var lägre. Verksamheten har då kunnat planeras utifrån både färre personal och färre barn.

Generellt har förskoleverksamheten gjort stora omställningar med förändrade arbetssätt men även fysisk anpassning av miljön. Dessa omställningar har gjorts utifrån centrala direktiv och har gällt alla stadens förskolor. Hämtningar och lämningar har skett utomhus, barnen har vistats mer utomhus och en del av den pedagogiska verksamheten har också förlagts ute. Enligt de vi intervjuat har det ibland varit en utmaning i att övertyga en del vårdnadshavare om att utevistelsen inte är negativ för

⁶⁶ SFS 2006:544. *Lag om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH)*, § 7

⁶⁷ Stockholms stad. *Stockholms stads säkerhetsprogram 2020-2023*, s. 13-14

⁶⁸ Rådestad C, Blomstrand R, Narby P, Koraeus M, Deschamps-Berger J. *Stabsutvärdering: Stockholms stads centrala krislednings (CKL) hantering av covid-19 under den initiala fasen, 4 februari – 1 september 2020*. Stockholm: Försvarshögskolan, Stockholms stad; 2020, s. 31



barn på vinterhalvåret och dagar med sämre väder. De har upplevt att det finns en ovana hos en del föräldrar att barnen vistas mycket utomhus.

Alla tre stadsdelsförvaltningar har arbetat för att hålla kontakt med frånvarande barn och deras vårdnadshavare för att få tillbaka dem till verksamheten. Främst har arbetet bestått i att ha en löpande dialog med vårdnadshavarna och få dem att känna sig trygga med förskoleverksamheten igen. Det finns också exempel på att man försökt att få vårdnadshavarna att ta med sig barnen och mötas utomhus under kortare stunder för lek. Att bibehålla kontakten har setts som viktigt för att underlätta återkomsten till verksamheten.

Alla förskoleavdelningar har gjort riktade kommunikativa insatser till vårdnadshavarna för att informera om åtgärder och riktlinjer. De intervjuade beskriver det som en utmaning i början att sälla i all information som kom och att kommunicera ut den till både personal och vårdnadshavare. Upplevelsen är att det i inledningen av pandemin fanns otydligheter om vad som verkligen gällde i förskolan och hur de skulle agera i verksamheten. Detta berodde delvis på att det inte fanns en samordning internt inom staden initialt, men det berodde också på att direktiven från myndigheter ändrades och nya beslut tillkom med kort varsel. Det har varit en utmaning att få ut information men även att bemöta olika tolkningar av informationen. Pedagogerna i verksamheten har fått ta ett stort ansvar för att svara på frågor och hänvisa rätt i den dagliga kontakten med vårdnadshavarna. Därför har det varit viktigt att säkerställa att de i sin tur haft rätt information att tillgå.

I områdena är det många invånare som är flerspråkiga och de vi intervjuat beskriver också behovet av att kunna få ut information och kunna kommunicera på flera språk. Detta är något som är aktuellt både till vardags och i kris. De flerspråkiga medarbetarna är därför en viktig del i förskolornas kommunikation med vårdnadshavare. Flera av de vi intervjuat berättar också om att det är en utmaning att nå fram med den skriftliga kommunikationen, särskilt när de behöver kommunicera på många olika språk.

I Rinkeby-Kista stadsdelsförvaltning har information riktats till alla familjer på deras respektive modersmål. De hade sedan tidigare ett utarbetat arbetssätt med "språkinventering" för att ta reda på modersmål hos både medarbetare och barn och kunde använda den informationen för att anpassa sina utskick. Under sommaren fick även alla familjer hem en påse med spel och böcker tillsammans med allmän information om covid-19 och vart det fanns stöd att få. Enligt stadsdelsförvaltningen fick de positiva reaktioner från både vårdnadshavare och barn på "sommarpåsen".

Sammanfattningsvis kan konstateras att alla stadsdelsförvaltningarna har fått ställa om sin verksamhet utifrån gällande råd och rekommendationer. Verksamheterna har upplevt en stor frånvaro hos såväl barn som personal. Även om många barn har kommit tillbaka över tid så är det enligt uppgift fortfarande en del barn som inte återkommit. Stadsdelsförvaltningarna bedömer att frånvaron under pandemin har påverkat barnen och deras utveckling, exempelvis att språket inte utvecklas i den takt som förväntas. Alla vi intervjuat är överens om att barnen behöver ha en hög närvaro för att de ska stimuleras till lärande och utveckling.



4.2.2. Fritidsverksamhet

Stadsdelsförvaltningarna är ansvariga för verksamhet som bedrivs på stadens fritidsgårdar. Fritidsgårdarna anordnar olika aktiviteter främst för barn och ungdomar mellan 10 – 19 år. Under pandemin har Stockholms stad gett centrala direktiv till stadsdelsförvaltningarna att prioritera fritidsverksamheten för barn och unga. Staden satsade på extra aktiviteter för barn och unga under påsk- och sommarlov 2020.

Spånga-Tensta stadsdelsförvaltning hade som inriktning att inte stänga ner verksamheten som riktar sig till barn och unga, utan i stället genomföra verksamheten på ett smittsäkert sätt. I stadsdelsförvaltningen gjordes även en särskild satsning för barn och unga under sommaren. All verksamhet hölls öppen i den mån det var möjligt. Dessutom förlängdes öppettiderna och fler aktiviteter genomfördes.

I Rinkeby-Kista stadsdelsförvaltning var inställningen precis som i Spånga-Tensta att genomföra aktiviteter och försöka ha öppet som vanligt, men med begränsningar och anpassningar. De beskriver en utmaning i att ha en populär och välbesökt verksamhet där de behövt hitta ett rättvist och strukturerat system för att anordna aktiviteter med begränsat deltagarantal. Verksamheten anses av de intervjuade ha skapat kreativa lösningar för att få med så många deltagare som möjligt, exempelvis genom mindre utflykter på hemmaplan, att ha två bussar i stället för en på längre utflykter och genomföra digitala aktiviteter.

I Skärholmens stadsdelsförvaltning drivs fritidsverksamheten på entreprenad av en extern leverantör. Där har stadsdelsförvaltningen tillsammans med leverantören planerat för omställningen av verksamheten och säkrat att den kunnat genomföras på ett smittsäkert sätt. I Skärholmen har fokus varit på den ordinarie fritidsverksamheten och att genomföra den på ett sådant bra sätt som möjligt.

Stadsdelsförvaltningarna berättar också att de sett att fjärrundervisning i skolan, främst på gymnasiet, påverkar deras målgrupper. De vi intervjuat berättar att de möter många elever som inte har förutsättningar att studera hemifrån, så som exempelvis ett skrivbord, wifi-uppkoppling eller en ostörd plats i hemmet. För att möta upp ungdomarnas behov har fler studieplatser anordnats, och några av fritidsgårdarna har också erbjudit läxhjälp. I Rinkeby-Kista stadsdelsförvaltning hade de laddsladd till mobiler som pris i några tävlingar som anordnats på fritidsgårdarna, då de märkt att detta varit något som ungdomarna hade behov av.

Precis som för all annan verksamhet i staden har fritidsgårdarna gjort stora omställningar i sin verksamhet och anpassat den på olika sätt för att minska smittspridningen. Alla tre stadsdelsförvaltningarna har så långt som möjligt försökt att erbjuda olika alternativ till aktiviteter till barnen och ungdomarna för en aktiv och meningsfull fritid även under pandemin.

4.2.3. Socialtjänst

Den fördjupade analysen har fokuserat på individ- och familjeomsorg inom socialtjänstens uppdrag. Enligt respondenterna har i synnerhet verksamheterna ekonomiskt bistånd och orosanmälningar påverkats under pandemin.



Socialtjänsten har under pandemin fått genomgå en stor omställning, både i klientarbetet och internt. Att anpassa verksamheten utifrån digitala arbetssätt beskriver stadsdelsförvaltningarna som utmanande för klientrelationen då inte alla klienter har tillgång till digital utrustning eller exempelvis tolk vid digitala möten. Samtidigt har man utvecklat och anpassat klientarbetet. Några respondenter upplever att vissa av dessa förändringar har främjat klientrelationen.

Exempel på generella åtgärder:

- ✦ Rundringning till klienter för att informera om covid-19.
- ✦ Täta telefonuppföljningar med fokus på mående i samtalet. I till exempel i Rinkeby-Kista kontaktade man samtliga klienter med försörjningsstöd för att höra om såväl personens som familjens mående.
- ✦ Ökad tillgänglighet till exempel genom utökade telefontider samt samarbete med medborgarkontor.

Samtidigt lyfts också att utredningsarbetet drabbats av svårigheterna att få träffa klienter fysiskt, något som är viktigt för att säkra kvaliteten i myndighetsutövningen. De som intervjuats upplever att en del klienter undvikit att ta emot stöd och besök på grund av smittorisk.

I flergenerationsboenden har man sett att det slitit hårt på de som bär hushållet. En stadsdelsförvaltning lyfter att man upplever att den psykiska ohälsan ökat hos en del klienter. Samtliga tre stadsdelsförvaltningar ser en ökad risk för socioekonomisk utsatthet till följd av pandemin.

De tre stadsdelsförvaltningarna vidtog åtgärder för att öka servicen i samband med det ekonomiska biståndet, som exempelvis:

- ✦ Information på olika språk om covid-19 vid utskick kring ekonomiskt bistånd och man skickade även hem ansökningsblanketter med förfrankerade kuvert.
- ✦ Anpassning av krav kring format för inlämning och intyg för att underlätta process, till exempel skicka in ansökan via e-post eller sms. Det fattades också ett beslut av Stockholms stads krisledningsnämnd den 19 mars 2020 om att ta bort kravet på inlämnande av läkarintyg för de med försörjningsstöd under sjuklöneperiod till socialtjänsten.⁶⁹
- ✦ Ökad tillgänglighet och samarbete med medborgarkontoren.
- ✦ Stadsövergripande telefonrådgivning, där exempelvis Rinkeby-Kista bistod med arabisktalande personal kring ekonomiskt bistånd vissa dagar i veckan.⁷⁰
- ✦ Kommunikationsinsatser kring vad man behöver göra för att söka ekonomiskt bistånd.

⁶⁹ Stockholms stad. Krav på läkarintyg vid försörjningsstöd avskaffas. *Stockholms stad*. 2020-05-19. <https://start.stockholm/aktuellt/nyheter/2020/03/krav-pa-lakarintyg-vid-forsorjningsstod-avskaffas/> (Hämtad 2021-06-21).

⁷⁰ Rinkeby-Kista stadsdelsnämnd. *Verksamhetsberättelse 2020 för Rinkeby-Kista stadsdelsnämnd*. Stockholm: Rinkeby-Kistas stadsdelsnämnd, Stockholms stad; 2021. Dnr: RK 2021/14. S. 4



Stadsdelsförvaltningarna såg också öknings i antalet sökanden och toppar i antalet hushåll som fick försörjningsstöd fram mot sommar och höst. I Rinkeby-Kista noterade man en tydlig ökning hos gruppen unga vuxna.

När 2020 kunde summeras visade det sig dock att det inte blivit någon större ökning av antalet mottagare jämfört med föregående år. I Spånga-Tensta och Rinkeby-Kista kunde noteras en viss ökning, medan det i Skärholmen sågs en minskning av andelen invånare med ekonomiskt bistånd jämfört med föregående år.^{71 72 73} Några av respondenterna lyfter att behovet av ekonomiskt bistånd troligen kommer att öka fortsättningsvis till följd av pandemins efterverkningar.

I Spånga-Tensta och i Skärholmen såg man initialt ett minskat inflöde av orosanmälningar fram till sommaren 2020 för att sedan öka under hösten. Totalt för året kunde noteras en mindre ökning i Järvaområdet från föregående år.^{74 75}

När det gäller socialtjänstens samverkan med andra aktörer uppger exempelvis Spånga-Tensta stadsdelsförvaltning att man haft ett gott samarbete med skolor i området och med Rinkeby-Kista stadsdelsförvaltning kring hur man kan anpassa verksamheten. Omställningen hos andra offentliga aktörer har bland de vi intervjuat dock upplevts försvåra utredningsarbetet. Det gäller exempelvis Arbetsförmedlingen, som drog ned på sin fysiska tillgänglighet, och vården där exempelvis uppskjutna patientbesök av olika anledningar ledde till fördröjning av till exempel läkarintyg. Även samarbetet kring försörjningsstöd med Jobbtorg Stockholm, som hanterat sin verksamhet främst digitalt, nämns som initialt utmanande i utredningsarbetet. Dock lyfter en respondent att dessa samarbeten har utvecklats över tid, allt eftersom de olika aktörerna fått förståelse för varandras omställda processer.

Sammanfattningsvis har socialtjänsten tvingats genomgå en snabb och stor omställning för att kunna genomföra sitt uppdrag. Samtliga tre stadsdelsförvaltningar lyfter den flexibilitet och anpassning genom proaktiva åtgärder som krävts för att kunna finnas tillgängliga och stödja klienter. De lyfter också att de invånare som har haft det svårt riskerar att få det svårare framöver.

4.2.4. Stöd och service till personer med funktionsnedsättning

Stadsdelsnämnderna och deras förvaltningar har ansvar för verksamhet som riktar sig till personer med funktionsnedsättning enligt lagen om stöd och service (LSS). Den största delen av verksamheten omfattar gruppboenden och serviceboenden samt daglig verksamhet.

⁷¹ Rinkeby-Kista stadsdelsnämnd. *Verksamhetsberättelse 2020 för Rinkeby-Kista stadsdelsnämnd.*

⁷² Spånga-Tensta stadsdelsnämnd. *Verksamhetsberättelse 2020 för Spånga-Tensta stadsdelsnämnd.* Stockholm: Spånga-Tensta stadsdelsnämnd, Stockholms stad; 2021, s. 36.

⁷³ Skärholmens stadsdelsnämnd. *Verksamhetsberättelse VB 2020 för Skärholmens stadsdelsnämnd.* Stockholm: Skärholmens stadsdelsnämnd, Stockholms stad; 2021. Dnr: SKHLM 2021/38. S. 135 - 136

⁷⁴ Spånga-Tensta stadsdelsnämnd. *Verksamhetsberättelse 2020 för Spånga-Tensta stadsdelsnämnd,* s. 36

⁷⁵ Rinkeby-Kista stadsdelsnämnd. *Verksamhetsberättelse 2020 för Rinkeby-Kista stadsdelsnämnd,* s. 56



Under pandemin har stadsdelsförvaltningarna fått ställa om och begränsa sin LSS-verksamhet. Många av brukarna i verksamheten är i riskgrupp för att drabbas allvarligt av covid-19 på grund av andra underliggande hälsotillstånd.

Ett beslut som särskilt påverkat verksamheten är krisledningsnämndens beslut under våren 2020 att stänga all daglig verksamhet för personer med funktionsnedsättning som en åtgärd att minska smittspridningen. I efterhand har många stadsdelsförvaltningar menat att beslutet inte var tillräckligt analyserat och förankrat hos dem med ansvar för verksamheterna. Upplevelsen är att de individer som drabbades av stängningen av daglig verksamhet hamnade i kläm. Många av de som tar del av daglig verksamhet har behov av förutsägbarhet och den individuella anpassningen av verksamheten är stor. Stadsdelsförvaltningarna erbjöd istället andra alternativ, som exempelvis fler timmar med personlig assistans och verksamhet i hemmet. Medarbetarna i verksamheten har haft kontakt med brukarna via telefon och olika digitala kanaler. Man har också erbjudit aktiviteter utomhus.

I tillfrågad verksamhet beskrivs stängningen varit särskilt negativ för de som inte bor på ett särskilt boende eller liknande, det vill säga de som bor tillsammans med föräldrar eller andra anhöriga. Där har det varit svårt att göra anpassningar och insatser för att ersätta den dagliga verksamheten. Konsekvensen har blivit att en del av dessa individer upplevs ha stannat eller regredierat i sin utveckling, med resultatet att de kanske inte längre klarar vissa saker som de tidigare klarat av eller att de tappat hela eller delar av sitt språk. Detta är nu något som verksamheten själv anger att man behöver arbeta med för att hjälpa individerna att komma tillbaka på nivån de var på innan pandemin.

En positiv synergieffekt som anpassningarna till pandemin fört med sig och som lyfts upp har varit att samarbetet mellan personalen på de särskilda boendena och personalen från den dagliga verksamheten har stärkts. Även kreativiteten och nytänkandet hos medarbetarna för att hitta alternativ för brukarna lyfts som positivt.

4.2.5. Medborgarkontor och bibliotek

Alla tre stadsdelsförvaltningar bedriver medborgarkontor i sina stadsdelsområden. Rinkeby-Kista har två kontor, ett i Husby och ett i Rinkeby. Det finns ett medborgarkontor i Tensta och det finns ett i Skärholmens centrum.⁷⁶ Medborgarkontoren har breda uppdrag där de möter allmänheten för att ge råd, stöd och information om den kommunala verksamheten. I medborgarkontorens lokaler finns också möjlighet att låna dator och skrivare. Kulturförvaltningen ansvarar för att driva biblioteken i stadsdelsområdena. I Järvaområdet finns det bibliotek i Spånga, Tensta, Husby, Rinkeby och Kista. I Skärholmen finns bibliotek i Bredäng och Skärholmen.

Både på medborgarkontoret och på biblioteken har det gjorts omställningar i verksamheten för att minska risken för smittspridning. På biblioteken ställdes öppna evenemang in som exempelvis föreläsningar och studiecirkel. Man drog också ner

⁷⁶ Stockholms stad. Hitta medborgarkontor. *Stockholms stad*. 2021. <https://start.stockholm/hitta-medborgarkontor/> (Hämtad 2021-05-26)



antalet studieplatser för att inte skapa trängsel. På biblioteket i Kista finns ett antal studierum som hållits öppna för att säkerställa tillgång till studieplatser med särskild tanke på de som studerar och även är trångbodda. Biblioteken har haft samma anpassningar av verksamheten över hela staden och det har inte gjorts lokala tolkningar. Utgångspunkten har varit att biblioteken ska vara öppna, särskilt med tanke på den viktiga funktion som biblioteken fyller i samhället.

På medborgarkontoren styrdes flöden av besökare om. Detta innebar rent konkret att besökare med "lättare" ärenden hanterades i entrén till medborgarkontoret. "Svårare" ärenden hanterades i kontorets lokaler. På medborgarkontoren märktes periodvis ett ökat behov av stöd och hjälp från medborgarnas sida. Samtidigt uppmärksammades personalen på medborgarkontoren att besökarna började ställa fler frågor som befann sig inom statliga myndighetsområden, främst arbetsmarknadsrelaterade frågor. Detta tror de intervjuade beror på att de statliga verksamheterna begränsat sin utåtriktade fysiska verksamhet. En annan aspekt som lyfts från Skärholmens stadsdelsförvaltning är att de märkt av ett ökat antal besökare från andra närliggande kommuner, som i sin tur stängt ner sina medborgarkontor.

Både medborgarkontoren och biblioteken har datorer som besökare kan använda. En del av omställningen som gjordes för att minska smittspridning var att korta ned tiden för lån av dator. Personalen på medborgarkontoren och biblioteken kunde inte heller hjälpa enskilda individer som de brukar då personalen har hållit avstånd. Enligt de vi intervjuat har detta lett till att vissa besökare blivit arga och frustrerade då de inte kunnat få den hjälp de behövt.

Under pandemin krävdes en större digital närvaro för att möta besökarna som exempelvis inte kunde ta sig till medborgarkontoren eller som inte ville det på grund av den rådande situationen. Enligt de vi intervjuat är det inte helt enkelt att ställa om i en verksamhet som har ett så tydligt utåt- och serviceriktat uppdrag. Denna utmaning yttrade sig på olika sätt. En stor del av medborgarkontorens verksamhet är just mer analog och bygger på möten mellan människor. Ärenden hanteras på plats och råd och stöd ges till besökare. En följd av detta var att en del individer ändå behövde besöka verksamheterna trots att stöd och service erbjöds digitalt. I intervjuer med representanter från stadsdelsförvaltningarna så betonar de också vikten av det personliga mötet och direktkontakten med invånarna, och att det är en väldigt viktig del av deras arbete.

4.2.6. Grundskolor och gymnasium

För både grundskolor och gymnasieskolor innebar starten på covid-19-pandemin en omställning för elever och personal. Den 17 mars 2020 kom Folkhälsomyndigheten med en rekommendation om distans- och fjärrundervisning för gymnasieskolor, högskolor



och andra lärosäten.⁷⁷ I mars kom även en tillfällig förordning som gav huvudmän möjlighet att ta beslut om sin verksamhet utifrån rådande smittskyddsläge eller lokala behov.⁷⁸ Rekommendationen från Folkhälsomyndigheten upphörde den 15 juni 2020. Under höstterminen bedrevs därför en kombination av närundervisning och distans- och fjärrundervisning i stadens gymnasieskolor. Enligt ordförandebeslut i utbildningsnämnden gavs ett riktmärke att totalt 20 % av eleverna fick fjärr- eller distansundervisas, detta innebar i praktiken att 80 % av elever fick vistas i skollokalerna samtidigt. Enligt motivet för beslutet var syftet att undvika trängsel i kollektivtrafiken.⁷⁹ Innan jullovsledigheten kom Folkhälsomyndigheten med en ny rekommendation om att gymnasieskolor och annan eftergymnasial utbildning ånyo skulle övergå till distans- och fjärrundervisning mellan 7 januari – 24 januari 2021.⁸⁰

Även högstadiet har påverkats av distans- och fjärrundervisning, om än i mindre utsträckning än gymnasiet. Smittskyddsläkare för Region Stockholm gick den 11 december 2020 ut med en rekommendation till högstadiet om att övergå till distansundervisning under återstoden av terminen, då ökning i smittspridningen konstaterades.⁸¹ Vidare kom regeringen i januari 2021 med en förordningsändring som möjliggjorde för huvudmän i grundskola och annan pedagogisk verksamhet att bedriva distans- och fjärrundervisning för att kunna följa rekommendationer kring smittspridningen.⁸² ⁸³ Den 23 februari 2021 rekommenderade smittskyddsläkare vid Region Stockholm återigen distans- och fjärrundervisning för högstadieskolor veckan efter sportlovet. Staden följde båda rekommendationerna från regionen.

Samtliga fem intervjuade rektorer såg en hög frånvaro bland elever i början av pandemin. Grundskolan i Rinkeby-Kista såg en frånvaro på runt 50 % och när medierapporteringen om ökad smittspridning kring Järvaområdet kom ökade

⁷⁷ Folkhälsomyndigheten. Lärosäten och gymnasieskolor uppmanas nu att bedriva distansundervisning. *Folkhälsomyndigheten*. 2020-03-17. <https://www.folkhalsomyndigheten.se/nyheter-och-press/nyhetsarkiv/2020/mars/larosaten-och-gymnasieskolor-uppmanas-nu-att-bedriva-distansundervisning> (hämtad 2021-07-07)

⁷⁸ SFS 2020:115. *Förordning om utbildning på skolområdet och annan pedagogisk verksamhet vid spridning av viss smitta*. Stockholm: Utbildningsdepartementet; 2020.

⁷⁹ Utbildningsnämnden. *Beslut enligt förordning (2020:115) om utbildning på skolområdet och annan pedagogisk verksamhet vid spridning av viss smitta angående gymnasieskolan*. Stockholm: Utbildningsnämnden, Stockholms stad; 2020. Dnr: 1.3.3-6526/2020. <https://insynsverige.se/documentHandler.ashx?did=1988794> (hämtad 2021-07-07)

⁸⁰ Regeringskansliet. Så arbetar regeringen för en god utbildning under pandemin. *Regeringskansliet*. 2021. <https://www.regeringen.se/regerings-politik/regerings-arbete-med-coronapandemin/om-skola-och-utbildning-med-anledning-av-covid-19/sa-arbetar-regeringen-for-en-god-utbildning-under-pandemin/> (hämtad 2021-07-07)

⁸¹ Region Stockholm. Rekommendation om distansundervisning för högstadiet. *Region Stockholm*. 2020-12-11, <https://www.sl.se/verksamhet/halsa-och-varld/nyheter-halsa-och-varld/2020/12/rekommendation-fran-smittskyddslakaren-om-distansundervisning-for-hogstadiet> (hämtad 2021-07-06)

⁸² Regeringskansliet. Högstadieskolor får möjlighet till fjärr- eller distansundervisning för att undvika trängsel och minska smittspridningen. *Regeringskansliet*. 2021-01-07 <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2021/01/hogstadieskolor-far-mojlighet-till-fjarr-eller-distansundervisning-for-att-undvika-trangsel-och-minska-smittspridningen/> (hämtad 2021-07-07)

⁸³ SFS 2021:10. *Förordning om ändring i förordningen (2020:115) om utbildning på skolområdet och annan pedagogisk verksamhet vid spridning*. Stockholm: Utbildningsdepartementet; 2021. <https://svenskforfattningssamling.se/doc/202110.html> (hämtad 2021-07-07)



frånvaron till ca 70 %. I Spånga-Tensta och Skärholmen sågs också en stor frånvaro bland elever och personal. Från skolornas håll beviljades ledighet i högst två veckor med anledning av oro för covid-19. I Skärholmen gavs exempel på att de vid elevernas beviljade ledighet packade läxpaket för de yngre barnen som vårdnadshavare kunde hämta i skolan.

Därefter arbetade skolorna på olika sätt för att få tillbaka eleverna till undervisningen i dialog med vårdnadshavarna. Samtliga grundskolor lyfter dock att frånvaron normaliserades till höstterminen med hög närvaro hos både elever och personal.

Utbildningsförvaltningen kom med ett direktiv under våren 2020 om att skolor skulle prioritera årskurs 9 och årskurs 3 på gymnasiet, då dessa elever skulle erhålla betyg för behörighet till vidare studier. Generellt uppger respondenterna bland både grundskola och gymnasium att man ser potentiella risker kunskapsmässigt för de årskurser som inte var prioriterade våren 2020 och det framhålls av gymnasieskolan att det är svårt att stödja så många elever samtidigt. Flera av grundskolorna uppger att måluppfyllelsen varit god gällande elevernas skolresultat i årskurs 9, något som också bekräftas i utbildningsnämndens verksamhetsberättelse för 2020. I den konstateras att skolorna i Järva har förbättrat sina resultat och ligger i linje med 2018, trots den större och längre frånvaron jämfört med andra områden.⁸⁴

På den gymnasieskola som intervjuats, som följt de beslut som fattats kring fjärr- och distansundervisning, går många elever som bor i stadsdelsområden med socioekonomisk utsatthet. För att stödja eleverna, där flera har svårt att nå målen i skolan, har man sedan tidigare ett resursstarkt upplägg för att stödja dem med bland annat halvklasser för stärkt lärarstöd. Detta upplägg har dock varit svårt att upprätthålla under pandemin. Generellt sett har skolan under pandemin haft fler elever på plats i förhållande till andra gymnasieskolor då många elever är i behov av stöd, men inte i den utsträckning som eleverna vanligtvis behöver. Den intervjuade uppger att det märkts att elevernas resultat har påverkats under fjärr- och distansundervisningen, jämfört med i vanliga fall. För årskurs 3 vårterminen 2020 var det exempelvis färre elever som uppfyllde kraven på en gymnasieexamen. I början av 2021 såg man också en ökning av elever som riskerar att få underkänt betyg vårterminen 2021, jämfört med tidigare år.

Tillfrågade skolor uppger att aktiva insatser har gjorts för att minska kunskapsglappet för elever som inte kunnat ta del av undervisningen i vanlig utsträckning. Följande åtgärder nämns som exempel:

- ✦ Sommarskola för åk 1 – 9, för att minimera risken att elever behöver gå ett extra år
- ✦ Lovskola – för elever som behöver extra stöd att nå mål eller behörighet erbjuds lovskola till exempel under sommarlov.
- ✦ Repetitionskurser i olika ämnen
- ✦ Specialpedagog som stöd till eleverna under sommaren

⁸⁴ Utbildningsnämnden. *Verksamhetsberättelse 2020 för utbildningsnämnden*. Stockholm: Utbildningsnämnden, Stockholms stad; 2021. Dnr: 1.2.2-10344/2020. S. 4



- ✦ Intensivläsning för att stödja elevernas läsutveckling
- ✦ Läxpaket/hemuppgifter
- ✦ Lärare behjälpliga på lördagar för elever som behöver komma i kapp

Grundskolorna uppger att de så långt det varit möjligt hållit en "normal undervisning och skolgång" för eleverna, samtidigt som man har behövt förhålla sig till gällande riktlinjer och rekommendationer. Både grundskolor och gymnasieskola erfar i sitt elevhälsoarbete att eleverna påverkats starkt av fjärr- och distansundervisningen och de begränsningar som skett kring exempelvis sociala aktiviteter i skolsammanhang.

Samtliga skolor uppger också att elevhälsan har arbetat aktivt under pandemin för att stödja eleverna. Gymnasieskolan lyfter att eleverna över tid har mått sämre av de perioder som undervisningen varit på distans. Elevhälsan har därför fått en mer uppsökande roll, då eleverna inte så lätt ber om stöd. Uppsökande hjälp digitalt upplevs dock inte ge lika god kvalitet som stöd vid fysiska möten. Även grundskolorna lyfter att elevhälsan har ökat sin uppsökande verksamhet, framför allt i början av pandemin då frånvaron hos eleverna var hög. Trångboddhet, brist på studiero och stöd hemifrån lyfts av flera respondenter som orsaker till att elever mått sämre. Från gymnasiehåll nämns också att elevernas dagliga rutiner påverkats negativt av distans- och fjärrundervisningen. En grundskola anger också att man märkt en försämring i elevernas kondition under pandemin och genomför därför särskilda insatser för att stärka den fysiska hälsan.

Digital information till och kommunikation med vårdnadshavare har inte upplevts vara någon större utmaning för grundskolorna. Det har snarare handlat om att stödja med information på olika språk, skapa trygghet och understryka vikten av elevernas närvaro i skolan. Det har märkts i dialogen med vårdnadshavarna att många varit oroad över smittspridningen.

Överlag lyfter skolorna att pandemins påverkan på eleverna i dessa områden är något som samhället troligen behöver kompensera för i flera år framåt. Samtliga skolor uppger också att skolan fyller en viktig funktion för eleverna och skapar goda rutiner för dem i vardagen. Detta gäller i synnerhet för elever som lever under socioekonomiskt svaga förhållanden, varför det nationella beslutet om att hålla skolor öppna varit en viktig grund att stå på.

4.3. Centrala beslut och åtgärder

I samband med att smittspridningen på Järvaområdet blev uppmärksammas, både nationellt, regionalt och lokalt, började staden i slutet av mars 2020 att analysera behovet av särskilda åtgärder. Ett fåtal insatser och beslut som staden har fattat centralt har också varit särskilt riktade till personer i utsatta områden eller haft invånarna i dessa områden i beaktande. Generellt kan staden sägas ha fattat beslut under krisen som riktat sig till alla stadsdelsförvaltningar och/eller fackförvaltningar på samma sätt. När exempelvis krisledningsnämnden fattade beslut om att lätta formkraven vid ansökningar av ekonomiskt bistånd gällde detta lika för alla invånare i staden oavsett vilken stadsdel man bor i.



Inför olika beslut som fattats av den centrala krisledningen har analyser och utredningar gjorts med olika detaljeringsgrad. Allteftersom pandemin utvecklats och insikten att krisen blir långdragen har ökat, har också behovet av att beakta hur olika grupper påverkas av de beslut som fattas blivit tydligare hos den centrala krisledningens olika funktioner.

4.3.1. Inrättande av evakueringsboende

När covid-19 spred sig snabbt i Järvaområdet under våren 2020 började staden uppmärksamma att det fanns vissa socioekonomiska faktorer som skulle kunna påverka möjligheten att hantera smittspridningen och skydda riskgrupper. En av de aspekter som lyftes var svårigheten att isolera sig eller hålla social distans i trångbodda hushåll.

Den 29 mars 2020 fick analysfunktionen inom stadens centrala krisledning (CKL) i uppdrag att ta fram ett underlag om trångboddheten i utsatta områden och hur Stockholms stad arbetade med frågan i relation till pandemin. Samtidigt förde staden dialog med Smittskydd Stockholm om tänkbara åtgärder för att stävja den ökade smittspridningen i områden med socioekonomisk utsatthet. Smittskydd Stockholm kunde inte utifrån rådande kunskapsläge om effektiva, evidensbaserade åtgärder med säkerhet råda staden i konkreta förslag. Smittskydd Stockholm hade dock inga invändningar mot att staden inrättade någon form av evakueringsboende i berörda områden.

Utifrån CKL:s underlag fattade krisledningsnämnden beslut om att inrätta evakueringsboenden med korttidskontrakt för riskgrupper.⁸⁵ Åtgärden avsåg att hantera riskerna med trångboddhet för personer över 70 år och riskgrupper i särskilt drabbade områden. Med särskilt drabbade områden avsågs initialt stadsdelar inom Rinkeby-Kista samt Spånga-Tensta, men beslutet omfattade även ett uppdrag till stadsdirektören att kunna revidera vilka områden som var i behov av åtgärden, i nära dialog med Smittskydd Stockholm. Beslutet avsåg tillhandahållandet av evakueringsboenden med korttidskontrakt, med andra ord att personer som uppfyllde kriterierna kring trångboddhet och tillhörde en riskgrupp eller var över 70 år, fick möjlighet att hyra ett evakueringsboende tillfälligt. Berörda stadsdelsnämnder skulle även inrätta en lotsfunktion, förslagsvis inom ramen för medborgarkontoren, för att stödja och hänvisa målgrupperna enligt beslutet. Samma dag beslutade CKL att ett arbete med evakueringsbostäder i Skärholmen skulle påbörjas, där rapportering kom om att smittspridningen steg.

Stadsdelsförvaltningarna Rinkeby-Kista och Spånga-Tensta samarbetade tillsammans med SHIS Bostäder⁸⁶ för att bygga upp evakueringsboendet i Järvaområdet, med en gemensam samordnare som ledde arbetet. Sexton möblerade lägenheter ställdes i ordning i ett före detta vård- och omsorgsboende i Akalla centrum. Hyran sattes till mellan 4 400 – 5 700 kr för en enrumslägenhet, för den enskilde att bekosta. För den som

⁸⁵ Krisledningsnämnden. *Protokoll fört vid krisledningsnämndens sammanträde den 15 april 2020*. Stockholm: Krisledningsnämnden, Stockholms stad; 2020. § 4

⁸⁶ Stiftelsen Hotellhem i Stockholm, som är Stockholms stads bostadssociala resurs.



inte kunde betala hyran på egen hand fanns möjlighet att söka ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. 2 § socialtjänstlagen. Det fanns också kapacitet för att ställa i ordning fler platser vid behov.

Stadsdelsförvaltningarna tog fram en process för ansökan och handläggning av beslut för att få plats i evakueringsboendet. För att få hjälp med att bedöma riskgruppskriteriet tog förvaltningarna hjälp av en lokal vårdcentral. Utifrån underlag från Socialstyrelsen listades vilka riskgrupper som var identifierade just då. Processen för att söka evakueringsboende byggde på generösa bedömningar för de som var inom målgruppen med ett möjligt snabbspår för ansökan om ekonomiskt bistånd för de som var i behov av stöd för hyreskostnaden. Dock skulle biståndsbedömningen vila på ordinarie grunder utifrån gällande lagstiftning.

På medborgarkontoren i de aktuella stadsdelarna inrättades en funktion med bo-lotsar som skulle arbeta med att stödja personer som ville söka en plats för evakueringsboende.

Enligt stadsdelsförvaltningarna i Rinkeby-Kista och Spånga-Tensta var det relativt få förfrågningar eller ansökningar som inkom och därmed få personer som flyttade in i evakueringsboendet. I evakueringsboendet i Akalla var det ett tjugotal personer som flyttade in och bodde där under olika långa perioder.

Själva processen har varit snabb för sökanden och organisationen har varit flexibel med möjlighet att skala upp och ned utifrån behov. Samarbete mellan Spånga-Tensta och Rinkeby-Kista stadsdelsförvaltningar beskrivs som välfungerande kring evakueringsboendena. Samverkan mellan dem och Skärholmens stadsdelsförvaltning har dock inte skett i samma utsträckning, utan har främst handlat om sporadiska erfarenhetsutbyten.

I Skärholmen byggdes ett evakueringsboende med boendet i Akalla som förlaga. Ingen person kom att flytta in på boendet i Skärholmen och den 15 juni 2020 fattade CKL beslut om att det skulle avvecklas. Under tiden för denna rapportts tillkommande fanns det fortfarande ett fåtal personer boende i evakueringsboendet i Akalla och beslut om avveckling hade ännu inte fattats.

Några av de som intervjuats har lyft att det inte var självklart att Stockholms stad skulle inrätta evakueringsboenden. Kommunens ansvar för boendefrågan är mångbottnad och det var inte givet att det låg inom ramen för det kommunala ansvaret eller om lagstiftningen möjliggjorde en sådan lösning. Dessutom är likställighetsprincipen, att behandla alla kommuninvånare lika, en fundamental princip för kommuner. Frågan utreddes utifrån flera olika handlingsalternativ där också de rättsliga aspekterna analyserades utifrån hur olika alternativ stod i relation till den kommunala kompetensen och likställighetsprincipen i kommunallagen samt särlagstiftning som socialtjänstlagen.⁸⁷ Bland de som intervjuats har det lyfts att erbjudandet om evakueringsboende med korttidskontrakt till självkostnad eller möjlighet att söka ekonomiskt bistånd enligt

⁸⁷ Stadsledningskontoret. *Smittspridning i utsatta områden*. (Promemoria). Stockholm: Avdelningen för kvalitet och stadsutveckling, Stadsledningskontoret, Stockholms stad; 2020.



ordinarie krav styrdes av juridiska avvägningar i genomförandet. Även aspekten att det fattades som ett beslut i nämnd, där överklagande, laglighetsprövning, kan ske enligt kommunallagen lyfts som relevant.

I intervjuer med representanter från staden framkommer bilden av att lösningar för trångbodda riskgrupper eftersöktes till stor del från förtroendevalda i staden. I media uppmärksammandes olika förslag och initiativ.^{88 89} Frågan om boendesituationen lyftes även i dialoger från civilsamhället. Några säger att de på förhand anade att nyttjandegraden skulle bli låg och att det fanns osäkerhet i hur väl insatsen skulle träffa den tänkta målgruppen. Det gjordes ändå en bedömning att läget krävde ett agerande. I intervjuer med representanter från Rinkeby-Kista och Spånga-Tensta stadsdelsförvaltningar uppges att boendena fungerade väl, men att det hade behövts en starkare målgruppsdefinition. Hade detta varit tydligare från början hade det eventuellt gått snabbare att identifiera vilka som hade rätt till insatsen. Mycket tid lades i början ner på att klargöra vilka som omfattades av möjligheten att söka evakueringsboende.

De som intervjuats, inom såväl staden som civilsamhället, tror att en anledning till att evakueringsboendena inte blivit så nyttjade kan vara att det upplevts som dyrt. För ett trångbott hushåll där kanske fleras inkomster behövs för att täcka boendekostnaden, kunde en utflyttad anhörig innebära minskade inkomster som ansträngde ekonomin. Att få möjlighet till ekonomiskt bistånd för hyran prövades utifrån den enskildes rätt till försörjningsstöd. En annan möjlig anledning skulle enligt de intervjuade vara att man inte velat lämna sin äldre släkting ensam eller att den äldre inte velat flytta från övriga familjen. Ett villkor för att få bo i evakueringsboendet var att leva isolerat, vilket innebar att inga besök fick tas emot. En tredje förklaring som lyftes från civilsamhället var att insatsen kom lite sent. När möjligheten väl fanns var behovet inte lika akut i stadsdelarna i Spånga-Tensta och Rinkeby-Kista.

4.3.2. Beslut om stängning av fritidsverksamhet samt upprättande av servicenoder

I mitten av december 2020 rapporterades att antalet patienter som vårdades på intensivvårdsavdelning i Sverige var rekordhögt. Nya nationella råd hade införts och myndigheternas budskap var att läget var riktigt allvarligt.⁹⁰ Den 18 december 2020 kom regeringen med nya skärpta nationella restriktioner. I vissa delar var det en skärpning och fortsättning av de restriktioner som redan var implementerade, exempelvis fortsättning av fjärr- och distansundervisning på gymnasieskolor. Något som

⁸⁸ Lodding M, S: Låt Järvaområdets äldre och sjuka bo på hotell, *Sveriges Television Nyheter*, 2020-03-27 <https://www.svt.se/nyheter/lokalt/stockholm/s-lat-jarvaomradets-gamla-och-sjuka-bo-pa-hotell>, publicerad 2020-03-27 [hämtad 2021-09-29]

⁸⁹ Daham O, Tillfälliga boenden för Järvas riskgrupper dröjer, *Sveriges Television Nyheter*, 2020-04-15, <https://www.svt.se/nyheter/lokalt/stockholm/delade-besked-om-boenden-for-jarvas-riskgrupper>, publicerad 2020-04-15 [hämtad 2021-09-29]

⁹⁰ Bengtsson H, Burström H, Sima L, Ulander K, Velizelos A. Rekordmånga patienter vårdas för covid-19 i Sverige. *Sveriges Television Nyheter*. 2020-12-14. <https://www.svt.se/nyheter/rekordmanga-patienter-vardas-for-covid-19-i-sverige>, publicerad 2020-12-14 (Hämtad 2021-05-25)



dock var nytt var en uppmaning till kommuner och regioner om att "omedelbart stänga all verksamhet som allmänheten har tillträde till och som inte är nödvändig".⁹¹

I Stockholms stad innebar detta att krisledningsnämnden den 21 december beslutade att samtliga medborgarkontor, öppna förskolor, parklekar och fritidsgårdar skulle stängas samma dag till och med den 24 januari 2021. För fritidsgårdarna beslutade nämnden om att lokala undantag var möjliga. Krisledningsnämnden beslutade också att samtliga jullovsaktiviteter skulle ställas in, och även där fanns det en möjlighet för undantag utifrån lokala behov.⁹²

Staden hade identifierat att det fanns behov av att fortsatt erbjuda den service som normalt finns på medborgarkontoren och biblioteken, i form av datorer, skrivare, stöd och rådgivning. Således beslutades om att ett antal så kallade servicenoder skulle hållas öppna för att upprätthålla denna service.

Servicenoderna placerades där det bedömdes finnas mest behov och de var spridda geografiskt för att i möjligaste mån minska resandet. Servicenoderna som var öppna var följande;

- ✦ Medborgarkontoret i Skärholmen
- ✦ Medborgarkontoret i Rinkeby
- ✦ Medborgarkontoret i Husby (vissa tider)
- ✦ Medborgarkontoret i Tensta
- ✦ Farsta Bibliotek
- ✦ Kista bibliotek
- ✦ Högdalens bibliotek

Biblioteken som fungerade som servicenoder var enbart öppna för akut medborgarservice och inte lån av böcker.

Stadsdelsförvaltningarnas hantering av stängning av fritidsgårdarna

Inför krisledningsnämndens beslut skedde dialog mellan CKL och stadsdelsförvaltningarnas direktörer för att bedöma vilka konsekvenserna kunde bli och om det fanns alternativa sätt att bedriva verksamheten. I den centrala krisledningen och krisledningsnämnden fanns en medvetenhet om att stängningen av fritidsgårdarna kunde få en särskilt negativ påverkan i utsatta områden. Det var därför som beslutet innehöll möjlighet till lokala undantag, och det var också på grund av oro för mer långsiktiga negativa konsekvenser som beslutet inte förlängdes efter den 24 januari 2021.

⁹¹ Regeringskansliet. Ytterligare nationella restriktioner för att hejda smittspridning. *Regeringskansliet*. 2020-12-18. <https://www.regeringen.se/artiklar/2020/12/ytterligare-nationella-restriktioner-for-att-hejda-smittspridning/> (Hämtad 2021-05-25)

⁹² Krisledningsnämnden. *Protokoll fört vid krisledningsnämndens sammanträde den 21 december 2020*. Stockholm: Krisledningsnämnden, Stockholms stad; 2020, § 3.



Möjligheten till lokala anpassningar såg dock lite olika ut för stadsdelsförvaltningarna. Detta då deras fritidsverksamheter skiljer sig i både omfattning och hur de är organiserade i respektive stadsdelsområde.

Skärholmen och Rinkeby-Kista valde att inte besluta om några lokala undantag då de såg att det var svårt utifrån sina respektive förutsättningar att ha öppet på ett ändamålsenligt och smittsäkert sätt. Spånga-Tensta stadsdelsförvaltning valde att hålla en av sina fritidsgårdar öppen. Det fanns en oro för att stänga verksamheten helt eftersom det skulle kunna skapa problem i området. Då det skedde en skjutning i området under jullovet upplevde stadsdelsförvaltningen att deras beslut var rätt, eftersom det då fanns en samlingsplats där de kunde möta ungdomar och bearbeta händelsen. Alla tre stadsdelsförvaltningar valde att stärka upp den uppsökande verksamheten under den aktuella perioden.

I alla tre stadsdelsförvaltningar anser de vi intervjuat från verksamheten att beslutet att stänga fritidsgårdarna och ställa in lovaktiviteter inte varit bra. Samtidigt finns en förståelse för behovet av att försöka reglera besökare och omfattning av kommunal service i enlighet med de nya nationella råden. De vi intervjuat anser trots detta att beslutet att stänga fritidsgårdarna inte i tillräckligt hög utsträckning var anpassat för deras målgrupp. De såg att ungdomarna vistades ute i bostadsområdena och umgicks med varandra, även om fritidsgårdarna inte var öppna. Givet att det finns en del brottslighet och otrygghet i vissa delar av stadsdelarna så upplevdes det som negativt att ungdomarna istället befann sig ute i områdena. Beslutet fattades med omedelbar verkställighet så det krävdes en snabb omställning för verksamheten för att komma ut med information och ställa om i verksamheten. Stadsdelsförvaltningarna stärkte exempelvis upp med uppsökande verksamhet ute i bostadsområdena men den upplevdes inte riktigt nå ungdomarna på samma sätt som verksamheten på fritidsgårdarna.

4.3.3. Informations- och kommunikationsinsatser

Under pandemin har det som tidigare konstaterats funnits stora behov av att kommunicera med och nå ut med information till olika målgrupper. Arbetet har bestått av två delar, dels den breda informationen om covid-19 inklusive olika regler och restriktioner till allmänheten, dels den verksamhetsnära informationen om omställningar, anpassningar och vad som varit aktuellt i stadens egna verksamheter. En viktig del har varit att säkerställa ett gemensamt och tydligt budskap till invånarna. Detta eftersom en av stadens inriktningar under pandemin har varit att "Verka för ökad trygghet genom att förstärka myndigheternas budskap".

Stadens centrala samordning av information och kommunikation

Under pandemin har många aktörer varit involverade i kommunikationen, särskilt i Järvaområdet under pandemins första våg. Insatser som genomförts under pandemin har till stor del varit resultat av samarbeten. Region Stockholm och Stockholms stad har haft ett samarbete kring kommunikationen under hela pandemin. Inledningsvis handlade det om att nå ut med information för att begränsa smittspridningen, därefter



om att testa sig och senast om vaccinering. Bostadsbolag och fastighetsägare, både i Järvaområdet och i Skärholmen, har hjälpt till att sprida information till sina hyresgäster och i sina fastigheter. Civilsamhället har också varit en viktig aktör för att nå ut med information.

Enligt Stockholms stads säkerhetsprogram är det ansvarsprincipen som gäller även för kommunikationen, det vill säga att den som under normala förhållanden är ansvarig är så även under en kris. Att staden ska informera om sin egen verksamhet och sådant som är relaterat till den har således setts som självklart. Däremot har det varit mer oklart vilket ansvar kommunen haft för information av mer medicinsk karaktär, det vill säga vad som är lämpligt att kommunicera i syfte att begränsa smittspridningen. Utgångspunkten för staden har här varit att informationen till den breda allmänheten bör ske med underlag framtaget av Region Stockholm.

Stadsledningskontoret har via den centrala krisledningen koordinerat många delar av kommunikationsarbetet i tätt samarbete med Region Stockholm och även Samverkan Stockholmsregionen (SSR). Stadsledningskontoret har också stöttat stadsdelsförvaltningar med att kunna fullfölja sitt ansvar för information och kommunikation. Stadsdelsförvaltningarna har haft en central roll i arbetet med att nå ut med den breda informationen till allmänheten, särskilt i Järvaområdet. De har dels vidareförmedlat information via sina ordinarie kanaler, dels engagerat civilsamhället och andra aktörer i området för informationsspridning.

Inom den centrala krisledningen har ett antal beslut och uppdrag kopplade till information och kommunikation tagits fram.⁹³ Arbetet kring kommunikation beskrivs som en agil process och har handlat om att undersöka och hantera olika behov som uppkommit i organisationen under pandemins utveckling. Exempelvis har den centrala krisledningen bevakat och hanterat frågan om behov av översättningar till andra språk och behov av andra kommunikativa insatser.

Ansvarsfördelningen för information och kommunikation inom staden

En konsekvens av ansvarsprincipen under pandemin har varit att ett stort ansvar i kommunikationsarbetet har fallit på stadsdelsförvaltningarna. Det har framkommit i våra intervjuer att gränsen mellan centrala delar av stadens organisation och förvaltningarnas ansvar för information till allmänheten inte alltid varit tydlig.

Stadsdelsförvaltningarna upplever att deras uppdrag kring information och kommunikation har utvidgats. I och med att stadsdelsförvaltningarna har ett geografiskt områdesansvar och eftersom närhetsprincipen har varit utgångspunkt i krisarbetet, finns en förväntan att stadsdelsförvaltningarna ska utföra mycket av informationsarbetet. Samtidigt har stadsdelsförvaltningarna inte haft full rådighet över budskap och material

⁹³ Rådestad C, Blomstrand R, Narby P, Koraeus M, Deschamps-Berger J. *Stabsutvärdering: Stockholms stads centrala krislednings (CKL) hantering av covid-19 under den initiala fasen, 4 februari – 1 september 2020*, s. 33-34



som tagits fram av regionen, stadsledningskontoret och även fackförvaltningar till viss del.

Initialt fanns osäkerhet i ansvarsförhållandet mellan den centrala krisledningen och stadsdelsförvaltningarna kring information- och kommunikationshantering. Upplevelsen är att förvaltningarna ibland fått vänta på informationsmaterial, och när det väl kommit så har inte materialet tillfört något nytt. Detta kan kanske delvis bero på att staden haft inriktningen att stödja andra myndigheters budskap och inte tagit fram så många egna kampanjer eller budskap. Några av de intervjuade ifrågasätter därmed varför de själva inte kunnat ta ansvaret fullt ut och kanske fått ut information lite snabbare. En annan aspekt som lyfts är också att stadsdelsförvaltningarna inte har så mycket resurser för kommunikation, och att det under vissa perioder varit väldigt hög belastning på grund av det stora informationsbehovet.

Stadsdelsförvaltningarnas arbete med information och kommunikation

Stadsdelsförvaltningarna har alltid ansvar för kommunikationen kopplad till den egna verksamheten. Kommunikationsplaner har tagits fram för att stödja arbetet med fokus både på den verksamhetsnära och på den breda informationen. Det finns centralt framtagna riktlinjer och mallar som förvaltningarna använder som stöd i arbetet. Informations- och kommunikationsinsatser kopplade till den egna verksamheten har utgjort en stor del av stadsdelsförvaltningarnas arbete under pandemin. Det har främst handlat om att ta fram och sprida information i ordinarie kanaler så som sociala media, på medborgarkontor och via medarbetare.

Exempel på särskilda åtgärder som stadsdelsförvaltningarna gjort är:

- ✦ Deltagit och stöttat med samordning av informationsinsatser med regionen och civilsamhället.
- ✦ Hellsidesannonser i gratistidningar med information om stöd och service som kommunen kan ge. Detta skedde kontinuerligt utifrån identifierade och förväntade behov hos invånarna.
- ✦ "Rinkeby-Kista håller samman" var ett tvärsamarbete mellan föreningar, civilsamhället, stadsdelsförvaltning och utbildningsförvaltning i syfte att uppmuntra att barn och ungdomar skulle få komma tillbaka till förskola, skola och fritidsaktiviteter.
- ✦ Affischer kring relationsvåld på olika språk.

De flesta vi intervjuat på stadsdelsförvaltningarna beskriver att den stora mängden information som kom i början av pandemin var en utmaning. De fick arbeta med att bygga upp strukturer och kanaler inom sina krisledningsorganisationer för att hantera all information som kom från olika håll internt inom staden och från externt håll. I inledningen av pandemin var det många oklarheter om vad som egentligen gällde för verksamheterna och stadsdelsförvaltningarnas centrala krisorganisationer lade mycket tid på att sälla och sammanställa information att vidareförmedla till verksamheterna.



Behovet av att kommunicera på flera språk

En central fråga under pandemin har varit den om behovet av att nå ut med information på olika språk. Det har både varit aktuell vid bred information till allmänheten och i den verksamhetsnära informationen. I den breda informationen till allmänheten har staden arbetat med att sprida information framtagen och översatt av regionen. Stadsledningskontoret valde tidigt att inte översätta informationen själva då det handlat om information om smittspridning och råd med medicinsk information. Stadsledningskontoret översatte själva den information de hade ansvar för till engelska och hade även information på lätt svenska.

Stadsdelsförvaltningarna har i stor utsträckning använt regionens översatta informationsmaterial när det handlat om allmän information om aktuella råd och rekommendationer. Många av de som intervjuats på stadsdelsförvaltningarna beskriver att i början av pandemin tog det tid att få fram information om covid-19 och vad som gäller på andra språk än svenska.

Samtliga intervjuade från stadsdelsförvaltningarna lyfter att de haft behov av att ha information och kunna kommunicera med invånarna på olika språk. Många av verksamheterna har i sin målgrupp personer som inte behärskar svenska språket fullt ut. Det innebär att det finns behov av att kommunicera med dessa personer även på andra språk än svenska. Detta behov finns även till vardags men under krisen är upplevelsen att behovet varit större eftersom det har varit mycket information och ibland med budskap som kan vara svårare att tolka. Att språket inte ska bli en barriär är viktigt i verksamheten.

Det finns lokala exempel på där man gjort egna översättningar av den verksamhetsnära informationen. Några av de vi intervjuat tar upp att staden har som policy att inte översätta till andra språk utöver de lagstadgade minoritetsspråken. Detta beskrivs som ett problem och att det hämmar förvaltningarnas arbete. Å andra sidan säger företrädare för stadsledningskontoret att några särskilda riktlinjer eller styrande beslut kring översättning inte finns inom staden. Däremot finns en diskussion kopplad till stadens webbplats om vad som ska översättas där eller ej. Bland de intervjuade lyfts behovet av en strategi kring översättningar i vardag såväl som i kris om till exempel avvägningen mellan lättläst svenska och målgruppsanpassad information. Arbetet som Region Stockholm har gjort under pandemin med översättningar och språk ses som ett exempel att fånga erfarenheter från.

Medarbetarnas roll i kommunikationen

Inom stadsdelsförvaltningarna finns det många flerspråkiga medarbetare som fungerar som en viktig del i det kommunikativa arbetet. De ger information och kommunicerar med målgrupper på flera olika språk i vardagen. Det förekommer även, enligt de vi intervjuat, att stadsdelsförvaltningarna gör egna översättningar av information och att flerspråkiga medarbetare då är behjälpliga. I Rinkeby-Kista fanns ett förstärkt och systematiskt informationsuppdrag under pandemin för vissa grupper av medarbetare som arbetar särskilt invånarnära, som föräldralotsar och medborgarvårdar.



Just medarbetarna som en viktig del av att sprida information lyfts av både stadsdelsförvaltningarna och stadsledningskontoret, oavsett om de är flerspråkiga eller ej. Detta ligger också i linje med Stockholms stads kommunikationsprogram 2017-2023 där medarbetarnas roll i kommunikationen lyfts fram som särskilt avgörande för stadens kommunikation.⁹⁴ Några av de chefer vi intervjuat lyfter att utifrån erfarenheten av medarbetarnas roll i kommunikationen från krisen hade både stadsledningskontoret och stadsdelsförvaltningarna kunnat ha en tydligare strategi för den typen av kommunikation.

Att nå ut med budskapet

De vi intervjuat på stadsdelsförvaltningarna beskriver vikten av att använda många olika kanaler för att nå invånare i områdena. Deras uppfattning är till exempel att informationen via stadens hemsida och sociala medier, exempelvis Facebook, inte har så stor räckvidd. De beskriver att de även behöver jobba uppsökande och ha information på papper som enkelt kan spridas. Det personliga mötet beskrivs som en väldigt viktig del i att nå ut med informationen i områdena.

Flera av de intervjuade beskriver problemet med att nå fram med sitt budskap och att det redan fanns annan information hos invånare i stadsdelsområdena från andra källor än de svenska myndigheterna. Uppfattningen hos flera av de vi intervjuat är att många invånare tagit del av information angående coronavirusets spridning från sina tidigare hemländer eller andra utländska källor. I dessa länder kan situationen kring virus spridningen och belastningen av sjukvården ha sett annorlunda ut än i Sverige, vilket enligt de vi intervjuat gett en annan bild än den som var i Sverige. En del resonerar även kring att budskapet och hanteringen från andra länders myndigheter skiljt sig åt från den svenska strategin, vilket har gjort det svårare att nå fram med och få acceptans för den svenska strategin kring pandemihanteringen. Här lyfter några av stadsdelsförvaltningarna att samverkan med civilsamhället har varit viktigt i att nå de grupper som inte finns i kommunens befintliga nätverk. Att till exempel nå individer med lägre förtroende för myndigheter eller som inte vanligtvis tar del av information i svenska medier.

Företrädarna från civilsamhället lyfter det stora informationsbehovet som funnits och särskilt behov av information på flera språk. De efterlyser att det borde funnits en bättre vägledning från myndigheterna om vad olika riktlinjer och rekommendationer faktiskt betydde i den inledande delen av pandemin. Upplevelsen är att det varit svårt för en del invånare att tolka och förhålla sig till en del budskap.

4.4. Hur har staden arbetat i samverkan med andra aktörer?

Under pandemin har samarbete och samverkan varit en viktig del av arbetet i utsatta områden. Kommuner har som tidigare nämnts ett särskilt geografiskt områdesansvar vid en kris och ska, utifrån detta ansvar, verka för samordning mellan olika aktörer, såväl

⁹⁴ Stadsledningskontoret. *Kommunikationsprogram för Stockholms stad 2017-2022*. Stockholm: Kommunikationsenheten, Stadsledningskontoret, Stockholms stad; 2017. Dnr: 179-2103/2016. S. 13



offentliga som privata, inom sitt geografiska område. I fördjupningen har dels samverkan med Region Stockholm belysts, dels samverkan med delar av civilsamhället som verkar i de berörda stadsdelsområdena.

4.4.1. Samverkan med Region Stockholm

För Stockholms stad har en av de viktigaste samverkansparterna varit Region Stockholm. Regionen har utifrån sitt ansvar för hälso- och sjukvårdsfrågor haft det övergripande ansvaret för informationen till allmänheten om att följa aktuella råd och rekommendationer. Stadens centrala krisledning har haft det övergripande ansvaret för stadens samordning med regionen när det gäller information och kommunikation.

Anställda på stadsdelsförvaltningarna i Spånga-Tensta och Rinkeby-Kista hade i mitten av mars 2020 fått höra från andra aktörer verksamma i området att det var många i Järvaområdet som var sjuka och hamnade på sjukhus på grund av covid-19. Kontakt togs då med Region Stockholm för att försöka bringa klarhet i hur situationen såg ut och för att se om det kunde behöva göras insatser. Upplevelsen från intervjupersoner är att uppmärksammandet och hanteringen av smittspridningen i Järva inledningsvis inte var bra. Det fanns många oklarheter om hur situationen egentligen såg ut och det uppstod ryktesspridning. Stadens personal fick information via media snarare än från regionen.

Samarbetet med regionen upplevdes i början som trögt av stadsdelsförvaltningarna. Läget i stadsdelsområdena upplevdes så pass akut att den tid (cirka en vecka) det tog från att tjänstemän i Stockholms stad först tog kontakt med regionens centrala krisledning till att en gemensam arbetsgrupp för samordning av informationsinsatser startades framstod som för lång. Upplevelsen från intervjupersonerna är vidare att frågan aktualiserades i regionen först efter att media uppmärksammat den stora smittspridningen i Järvaområdet.

Regionens och stadens samverkansgrupp kring covid-19 pandemin i områden där många talar andra språk än svenska inrättades den 24 mars 2020. Från Stockholms stad ingick stadsdelsdirektören för Spånga-Tenstas stadsdelsförvaltning och en samordnare från stadens centrala krisledning. Dessutom ingick representanter från Södertälje kommun i samverkansgruppen. Gruppens uppdrag var att identifiera olika kanaler för att få ut information kring smittspridningsåtgärder och skapa forum för samverkan mellan kommuner och regionen i detta arbete.⁹⁵ Gruppen lyckades genomföra ett antal insatser för att lokal- och målgruppsanpassa regionens budskap i kommunikationen. Arbetet inriktades primärt på Järvaområdet, men materialet som togs fram anpassades och skalades upp till att kunna användas i fler utsatta områden i staden och även i länet. En insats från Region Stockholm har varit hälsoinformatörer i områdena som kunnat ge muntlig information till invånarna på olika språk.

Rinkeby-Kista stadsdelsförvaltning har haft ett utökat samarbete med Smittskydd Stockholm. Där har en representant från smittskyddet varit inbjuden att närvara vid de

⁹⁵ Helseplan. *Slutrapport – Uppdraget om samverkan i områden där många talar andra språk än svenska*. Stockholm: Region Stockholm, Helseplan; 2020, s. 3.



samverkansmöten som stadsdelsförvaltningen haft med civilsamhället. Att Smittskydd Stockholm fått en möjlighet att närvara har upplevts som mycket positivt eftersom det har gett möjlighet att både ge och få information om smittskydd och covid-19.

Bilden från de vi intervjuat inom staden är att samarbetet med Region Stockholm utvecklats på ett positivt sätt över tid och att det nu finns en bra grund för ett fortsatt samarbete även efter pandemin.

4.4.2. Stadsdelsförvaltningarnas samverkan med civilsamhället

En del av stadsdelsförvaltningarna ordinarie uppdrag är att samverka med och stötta civilsamhället inom sina stadsdelsområden. I stadsdelsområdena som ingått i studien finns det ett aktivt civilsamhälle med ett förhållandevis stort antal föreningar som verkar i områdena. Staden har flera typer av bidrag och stöd som föreningarna kan söka för att få ekonomiskt stöd till sin verksamhet.⁹⁶ Varje stadsdelsförvaltning ansvarar för bidragsgivandet inom sitt ansvarsområde. För fördjupande samarbeten kan stadsdelsnämnderna även besluta om att ingå så kallade IOP, som står för idéburet offentligt partnerskap, ett samarbetsavtal som gäller över en längre tid.

Under pandemin har alla tre stadsdelsförvaltningar haft en utökad samverkan med civilsamhället men på olika sätt. Alla stadsdelsförvaltningarna insåg tidigt att det fanns ett behov av att säkerställa samarbete och samverkan med civilsamhället, främst utifrån det stora informationsbehovet som fanns. Civilsamhället har varit en viktig del i arbetet med att sprida information till boende i stadsdelarna. De har också varit viktiga för stadsdelsförvaltningarna för att få en lägesbild och ökad kunskap om vad som är aktuellt hos invånarna.

Spånga-Tensta stadsdelsförvaltning tog tidigt initiativ till att bjuda in föreningar som verkar i stadsdelarna till möte med stadsdelsdirektör och nämndens ordförande. Förvaltningen har sedan haft strukturerade möten med föreningarna löpande över tiden. Syfte med de initiala mötena var att dela information och säkerställa att invånarna i området hade tillgång till rätt information. I Spånga-Tensta var medborgarkontoret ett nav i arbetet under informationskampanjen. Regionen tog fram och skickade ut material som medborgarkontoret tryckte upp för vidare spridning. Det var sedan representanter från föreningar och trossamfund som spred informationen i området.

Rinkeby-Kista stadsdelsförvaltning har haft en särskild samverkansgrupp med representanter från olika civilsamhällesaktörer som deltagare. Gruppen startades i början av pandemin och träffades en gång i veckan fram till sommaren. Därefter har mötesfrekvensen minskat, men gruppen har fortsatt att träffas alltjämt. Mötena har varit en möjlighet för förvaltningen och de olika deltagande föreningarna och trossamfunden att utbyta information. Stadsdelsförvaltningen har byggt mötena på att bjuda in olika aktörer som har varit relevanta utifrån frågor kopplade till

⁹⁶ Stockholms stad. Stöd till föreningar och organisationer. *Stockholms stad*. <https://foretagservice.stockholm/stod-till-foreningar-och-kulturaktorer/>



pandemihanteringen, exempelvis har en representant från Smittskydd Stockholm deltagit.

I Skärholmen har stadsdelsförvaltningen haft samverkan med olika aktörer i stadsdelsområdet utifrån sin ordinarie organisation. Inom den särskilda krisledningsorganisationen i förvaltningen fanns det en person med särskilt ansvar för samordningen. I inledningen av pandemin hade stadsdelsförvaltningen täta möten med olika företrädare som verkar inom området, så som bostadsbolag, trossamfund och föreningar. I början hade man även ett samarbete med vårdcentralen och regionen. Denna samverkan lämnades senare över till äldreomsorgsverksamheten då inriktningen är att så mycket som möjligt ska ske i linjeverksamheten. Även i Skärholmen har mötena varit en viktig del i arbetet med att utbyta information mellan stadsdelsförvaltningen och civilsamhället.

Föreningarna och trossamfunden som intervjuats vittnar om en stor omställning av den ordinarie verksamheten, som i delar fått stå tillbaka på grund av restriktioner i antal människor som får samlas. Vissa aktiviteter har kunnat utföras digitalt via videosamtal, andra aktiviteter har flyttat utomhus och det har varit begränsade deltagarantal på fysiska möten.

Föreningarna och trossamfunden har utöver den ordinarie verksamheten utfört aktiviteter för att stödja invånarna utifrån behov som pandemin gett upphov till. Några exempel på aktiviteter som föreningar och trossamfund har genomfört är telefonlinje med olika språk, informationsmöten om covid-19 för sina målgrupper, utförande av vardagsärenden som handling på apotek och mataffär, ekonomiskt stöd, lokaler med datorer och wifi, pysselpåsar för hemmasittande barn, för att nämna några insatser. Förutom de gemensamma informationsinsatserna har man försökt sprida information direkt till sina målgrupper på olika sätt, via digitala föreläsningar, sociala medier och i personliga möten med människor.

I Skärholmen har det skett flera olika initiativ från civilsamhället för att stötta invånarna under pandemin. Svenska kyrkan i Skärholmen har samarbetat med lokala aktörer och anordnat utdelning av matkassar och kläder. Även Stadsmissionen och Unga Station i Vårberg har delat ut matkassar och satt ihop kläd- och hygienpaket till sina målgrupper. I Rinkeby-Kista och Spånga-Tensta har civilsamhället gjort liknande initiativ. Enligt företrädarna för civilsamhället finns det grupper i samhället som under pandemin fått ett ökat behov av just sådana insatser, som exempel nämns barnfamiljer, EU-migranter, papperslösa och personer som blivit av med sina jobb. Enligt företrädarna för civilsamhället finns det många personer som av olika anledningar inte vill söka hjälp hos myndigheter och som i stället vänder sig till andra organisationer. Anledningen till att personerna inte vill söka hjälp av myndigheterna uppges vara exempelvis misstroende, att man inte vet om att man kan få stöd eller att man inte har rätt att få stöd enligt det svenska socialförsäkringssystemet. Upplevelsen från civilsamhället är att personer med stödbehov har ökat under pandemin och att det även finns nya grupper som sökt sig till deras verksamheter. Civilsamhället har rapporterat om stödbehoven till stadsdelsförvaltningarna, som i sin tur bett företrädarna för föreningar och trossamfund att informera hjälpsökande personer om möjligheterna att exempelvis ansöka om ekonomiskt bistånd hos kommunen.



Stadsdelsförvaltningarna betonar att civilsamhället varit en mycket viktig del i både deras och regionens arbete med att nå ut till allmänheten under pandemin. Många av de vi intervjuat på stadsdelsförvaltningarna lyfter vikten av tillit och förtroende, och att det finns upparbetade relationer sedan tidigare med civilsamhället. De berättar dels om värdet av att bygga upp tilliten med föreningarna, dels om att det gemensamma arbetet under pandemin upplevs ha stärkt förtroende och tilliten mellan alla parter. De vi intervjuat är medvetna om att föreningar och trossamfund inte nödvändigtvis vill företräda eller föra fram stadens budskap om det inte finns förtroende och tillit till stadsdelsförvaltningen.

De flesta företrädarna för civilsamhället har upplevt att samarbetet med stadsdelsförvaltningarna har fungerat väl och att man upplevt en lyhördhet i detta. De ser själva att de som aktörer med lokal förankring kan agera snabbare och göra insatser som en kommun har svårare att genomföra på grund av exempelvis begräsningar i lagstiftning.

Representanterna från civilsamhället, som blev som en förlängd arm till kommunen vad gäller informationsspridning, lyfter att det finns möjligheter till utveckling av detta arbete. Civilsamhällets organisationer har ofta djup kännedom om de invånare man vänder sig till och det finns ett upparbetat förtroende. Genom att nyttja denna erfarenhet vid utformningen av information och kommunikation kan effekterna bli större än när använder sig av generellt utformad och färdigpaketerad information.

Företrädarna för civilsamhället ser dock vissa förbättringsmöjligheter hos stadsdelsförvaltningarna. De bör exempelvis ta en ännu tydligare samordnande roll och erbjuda organisationerna tydligare kontaktvägar in i förvaltningarna (gäller främst Skärholmen). Givet kunskapen om de strukturella problemen i stadsdelsområdena, lyfter de intervjuade också att staden borde ha haft en tydligare beredskap när denna samhällskris uppstod. Staden borde ha varit mer proaktiv i sitt agerande. Exempelvis genom att ha lättat än mer på kraven för ekonomiskt bistånd, att ha erbjudit hjälp med handling till äldre och även gett stöd till grupper som vanligtvis inte omfattas av kommunens insatser.

I samband med att kommunstyrelsen behandlade tertialrapport 2 med delårsbokslut 2020 fastställdes en särskild satsning som möjliggjorde för stadsdelsnämnderna att bevilja ytterligare bidrag till lokala organisationer som bidragit i hanteringen av pandemin.⁹⁷ För dessa bidrag skulle stadsdelsnämnderna följa eventuella lokala riktlinjer för att bevilja bidrag och övriga inriktningar i staden kring föreningsbidrag. De tre stadsdelsnämnderna beslutade att ta vara på möjligheten och utlyste sådant extra föreningsstöd.

I de tre stadsdelsförvaltningarnas samverkan med civilsamhället har som sagt både ideella föreningar och trossamfund ingått. Enligt dessa stadsdelsnämnders regler för föreningsstöd fick bidrag inte vara riktade till trossamfund eller religiösa organisationer.

⁹⁷ Kommunstyrelsen. *Protokoll fört vid kommunstyrelsens sammanträde onsdagen den 28 oktober 2020*. Stockholm: Kommunstyrelsen, Stockholms stad; 2020. § 4. Dnr: KS 2020/995.



Företrädarna för trossamfunden lyfter att det har varit ett problem under pandemin att de inte kunnat beviljas bidrag enligt stadsdelsnämndernas regler för föreningsstöd. Trossamfunden ser att de bidragit med insatser och aktiviteter för att möta samma stödbehov som stadsdelarna prioriterat, men de har inte haft någon möjlighet att söka ekonomiskt stöd för dessa, så som föreningarna kunnat göra. Om de hade fått samma förutsättningar att hjälpa till menar trossamfunden att de hade kunnat bidra ännu mer till att motverka pandemins negativa effekter i de utsatta områdena.



5. Analys och slutsatser

I detta kapitel presenterar vi vår analys och slutsatser utifrån undersökningens syfte och mål.

5.1. Tydligt fokus på utsatta områden men otillräckliga insatser

Att Stockholms stads förvaltningar fått göra stora anpassningar och omställningar i sina verksamheter på grund av pandemin var något som sågs även i processutvärderingen av den initiala krishantering. Det finns dock två faktorer som medfört att kraven på omställning troligtvis har varit större i dessa stadsdelsområden jämfört med staden i stort. Dels uppstod det tidigt en mer omfattande smittspridning av covid-19, dels fanns det en större andel individer som lever i socioekonomisk utsatthet i dessa områden. Som framgår av kapitel 3 är det troligt att de socioekonomiska förutsättningarna utgör såväl en orsak till den större smittspridningen som en förklaring till att individer i större utsträckning drabbas hårdare av pandemins konsekvenser.

I staden har det funnits ett tydligt fokus på utsatta områden och den problematik som covid-19-pandemin fört med sig. Vi kan inom ramen för denna utvärdering dock konstatera att staden fattat få centrala beslut och genomfört få insatser som specifikt riktat sig till socioekonomiskt utsatta personer. Däremot har det kontinuerligt skett anpassningar i kärnverksamheten utifrån rådande läge. Det är vår uppfattning att även förvaltningarna i denna fördjupande analys har agerat utifrån rådande läge genom att verka uppsökande, underlätta formkrav och på andra sätt möta invånarnas möjliga behov. Förvaltningarna har också utifrån sitt långsiktiga arbete en medvetenhet om att följa och ta höjd för utvecklingen bland invånarna vad gäller befarade konsekvenser på till exempel arbetsmarknad, hälsa och elevers kunskapsutveckling av pandemin.

Vår övergripande slutsats för denna rapport är således att stadsdelsförvaltningarna har gjort så gott de kunnat utifrån förutsättningar och ansvar, samtidigt som detta inte alltid varit tillräckligt för enskilda individer och grupper. Det finns många lärdomar och områden för förbättring som Stockholms stad kan fortsätta att arbeta med. Samtidigt är det en viktig slutsats att det är svårt att motverka strukturella problem under pågående kris. Därför är det fortsatt viktigt att arbeta långsiktigt och strategiskt för att utjämna sociala klyftor.

5.2. Staden kommer att behöva ta hand om de långsiktiga konsekvenserna av pandemin

Socioekonomiska faktorer och trångboddhet har varit viktiga förklaringsfaktorer till ökad smittorisk, ökad sjuklighet och dödsfall till följd av covid-19. Den bild som växt fram över tiden under pandemin och som vi kan se tidiga utfall på nu, är att pandemin även accelererar de strukturella problemen.

Civilsamhället och de intervjuade inom staden konstaterar också att de som redan har det svårt har fått det svårare under pandemin. De har sett ett ökat behov av stöd hos



både nya och befintliga målgrupper. Föreningar och trossamfund har arbetat för att möta dessa behov på olika sätt, i många fall med barn och unga eller äldre som fokus.

De förändringar som skedde på arbetsmarknaden till följd av restriktioner och rekommendationer, så som en ökad arbetslöshet och fler personer utan säker försörjning, har förvaltningarna i Rinkeby-Kista och Spånga-Tensta sett i ansökningarna om ekonomiskt bistånd. Man förväntar sig också en fortsatt ökning då andra stöd som arbetslöshets- och permitteringsersättningar successivt löper ut. Detta är något som man också lyfter att man behöver ta höjd för framåt i sitt planeringsarbete. Det är vår bild att det sätt på vilket man ställde om i ordinarie verksamhet inom socialtjänsten visar på medvetenheten om pandemins direkta konsekvenser på kort och lång sikt. Det finns en gedigen kunskap och lokalkännedom som man använde sig av för att så gott som möjligt säkerställa att invånarna fick stöd inom ramen för ordinarie verksamhet.

Utbildningsnivå är en annan socioekonomisk faktor som påverkar en individs möjligheter på bland annat arbetsmarknaden. Det som lyfts fram i intervjuer med skolor är att det finns en risk för ett kunskapsglapp för elever som dels haft fjärr- och distansundervisning, dels de elever som haft större frånvaro under pandemin. Detta gäller i synnerhet elever som lever under socioekonomiskt svaga förhållanden eller har behov av särskilt stöd eller extra anpassningar. Även inom förskolan befarar man att frånvaro påverkar barnens möjlighet till lärande och utveckling, till exempel språkutveckling. Vår slutsats är att skolorna har anpassat sitt agerande utifrån kontinuerligt förändrade förutsättningar. Elevernas kunskapsutveckling och välmående har varit skolornas tydligaste fokus under pandemin, vilket också syns i de åtgärder som skolorna genomfört. Vår bild är att man fortsatt behöver ta höjd för barn och elevers potentiella kunskapsglapp på grund av pandemins påverkan framåt och fortsätta att arbeta aktivt med kompensatoriska åtgärder för att motverka negativa följder på sikt.

Pandemins påverkan utifrån socioekonomiska faktorer blir viktigt för staden och dess verksamheter att fortsatt analysera och ta höjd för i kommande planeringsarbete.

5.3. Socioekonomiska faktorer och boendesituation påverkar invånarnas möjlighet att följa rekommendationer

Enligt den rapportering och forskning som vi tagit del av så konstateras att det kan ha varit svårare för vissa personer med socioekonomisk utsatthet och trångboddhet att följa vissa rekommendationer för att minska smittspridningen.

Stadsdelsförvaltningarna har i sin verksamhet gjort olika anpassningar för att underlätta för invånare att följa rekommendationer utifrån sitt uppdrag, exempelvis när de ordnade så att riskgrupper inte behövde ta sig till medborgarkontor eller förvaltningskontor för att ansöka om evakueringsboende eller ekonomiskt bistånd.

Kunskapen om att det är svårare för vissa invånare att följa rekommendationer för att minska smittspridningen är ett viktigt underlag i såväl pågående kris som i kommande beredskapsplanering. Denna kunskap kan användas för att både underlätta efterlevnad och anpassa åtgärder för att skydda de grupper som behöver det mest.



Det kan exempelvis handla om att planera och analysera för vilka åtgärder som kan vara aktuella att sätta in vid en ny kris utifrån olika socioekonomiska faktorer.

5.4. Inrättandet av evakueringsboenden – ett modigt beslut med låg träffsäkerhet

Boendesituationens betydelse för smittspridningen var en fråga som uppmärksammades tidigt under pandemin, särskilt i och med den stora smittspridningen inom Järvaområdet. Det var också kunskapen om trångboddheten i Rinkeby-Kista och Spånga-Tensta som föranledde att Stockholms stads krisledningsnämnd i april 2020 beslutade att evakueringsboenden skulle inrättas. Detta är ett av de särskilda beslut som staden fattat med direkt relation till utsatta områden för att skydda riskgrupper som lever i trångboddhet och därmed har svårt att följa rekommendationer kring social distansering och isolering.

Inrättandet av evakueringsboendena föregicks av en gedigen hantering kring de komplexa juridiska frågeställningarna. Överväganden gjordes kring olika lösningar och även en grundare målgruppsanalys genomfördes. En genomförandeorganisation byggdes upp på kort tid i stadsdelsförvaltningarna. Detta är ett gott exempel i hur en kommun kan verka med handlingskraft och samarbeta brett i kris och vardag. Däremot har det lyfts att man tidigt anade att nyttjandegraden skulle vara låg, vilket den också visade sig vara. Insatsen tenderade således att inte träffa rätt vad gäller att möta trångbodda riskgruppers behov.

Den låga nyttjandegraden kan således ställas i proportion till kraftsamlingen bakom insatsen, var den relevant utifrån målgruppens behov och önskat resultat? Det är en komplex fråga där en djupare målgruppsanalys hade kunnat bidra med perspektiv på möjliga lösningar eller hur väl insatsen kunde förväntas motsvara behovet hos den tänkta målgruppen.

Vår bedömning är att staden genom att fatta beslut om evakueringsboende agerat proaktivt och försökt att göra en insats för att kompensera för ett strukturellt problem i utsatta områden. Även om evakueringsboendena i sig inte hade en sådan hög nyttjandegrad så visar ändå beslutet på att staden har möjlighet att snabbt sätta in åtgärder när det behövs. Erbjudandet gav ändå målgruppen möjlighet att ta ställning till behovet genom att erbjuda ett alternativ.

Vi anser att beslutet och arbetet med att inrätta evakueringsboende är ett värdefullt exempel att lära av. Detta utifrån den mobilisering som staden gjort för att mildra effekterna av ett strukturellt problem, samtidigt som det balanserar vad som är juridiskt möjligt, inom ramen för det kommunala uppdraget. Däremot behöver målgruppsanalyser tydligare vägleda besluten framåt. Vi vill således poängtera att vi inte tycker att staden ska se inrättandet av evakueringsboendena som ett misslyckande som enbart bedöms utifrån den låga nyttjandegraden. Med detta menar vi att man kan skilja på utfallet av insatsen och processen för att ta sig dit. Vi ser att staden kan fortsätta vara modiga i sitt beslutsfattande om man tar till sig de lärdomar som kan stärka träffsäkerheten för åtgärder under kommande kriser.



5.5. Krisen drar beslutsfattandet till sin spets

Vår bild är att staden vid sitt beslutsfattande i den centrala krisledningen och krisledningsnämnden har utvecklat sina analyser och fått en ökad medvetenhet över tid. Vi vet också att beslutsfattandet under pandemin präglats av korta ledtider och snabba beslut. Tiden för att analysera och bedöma konsekvenser har oftast inte funnits, övervägandena har inte heller varit enkla. Det har ofta handlat om att stänga ner verksamheter och ställa in sådant som invånare har behov av. Många gånger har kortsiktiga beslut varit tvungna att fattas för att minska smittspridningen, trots medvetenhet och risk om negativa konsekvenser på sikt.

Inom ramen för beslutet i december 2020 om att stänga ned all icke-nödvändig kommunal verksamhet fanns det möjlighet att göra undantag om det fanns lokala behov. Vi konstaterar dock att det bara var en av de stadsdelsförvaltningar som ingått i den här undersökningen som faktiskt beslutade om undantag och höll en fritidsgård öppen. Samtidigt har vi i våra intervjuer fått höra att upplevelsen är att det centrala beslutet som bland annat innebar att stänga fritidsgårdarna varit mycket negativt för målgrupperna.

Varför beslutades då inte om fler undantag? Beslut om lokala undantag har i praktiken inte var så enkla att bedöma och besluta om för stadsdelsförvaltningarna. När båda alternativen för med sig negativa konsekvenser är det ingen lätt avvägning att göra. En insikt är att beslut fattade på central nivå medför en tyngd och auktoritet som inte alltid vägs upp av möjligheten att besluta om lokala undantag. Detta är något som präglat allt beslutsfattande under pandemin, och det är många svåra ställningstaganden som behövs göras i verksamheterna. Det finns ingen enkel eller självklar lösning på detta dilemma. I samband med beslutsfattande tror vi att en utökad dialog mellan olika nivåer om avvägningar i beslutsfattandet hade kunnat öka förståelsen vid tolkning och implementering av besluten.

Vår slutsats är att framtida beslutsfattande skulle gynnas av en gemensam analys mellan CKL och förvaltningarna kring de upplevda svårigheterna i beslutsfattandet under pandemin. Detta kan öka förståelsen för varför vissa beslut har tagits och varför andra inte har tagits, och även klargöra varför de beslutats på en viss nivå. Detta är sedan något som kan användas för lärande och utveckling i kommande kriser, men kanske även inom ordinarie beslutsfattande.

5.6. Informationen kräver målgruppsanpassning

När en kris uppstår är det viktigt att snabbt nå fram med relevant information till de som direkt drabbas i synnerhet och till allmänheten generellt. Som berörd myndighet är det därför av vikt att informations- och kommunikationsarbetet snabbt initieras och når ut i relevanta kanaler. Vår bild är att myndigheternas information inte nådde fram tillräckligt i de berörda stadsdelsområdena i det initiala skedet av pandemin. Den bild som vi fått från våra intervjuer är att invånarna i dessa områden hade information om att covid-19 spreds runt om i världen, men hur det såg ut i Sverige hade inte riktigt nått fram. Information på olika språk var också något som tog tid att nå ut med.



Från både civilsamhälle och de intervjuade medarbetarna inom Stockholms stad framkommer att i takt med att informationen kom ut så blev problemet allt mindre en brist på kunskap, utan snarare en brist på målgruppsanpassning. Detta problem förekom inte enbart inom staden utan noterades även på nationell nivå. De rekommendationer som den svenska strategin byggde på kan ha varit svåra för vissa invånare i utsatta områden att både tolka och efterleva. Här hade man behövt analysera behovet av målgruppsanpassad information utifrån områdesdemografi mer ingående. Exempelvis identifiera vilka grupper som berörs av ett beslut och analysera deras behov i ett tidigt stadium, för att kunna anpassa budskapet och välja kanaler som är lämpliga att använda för kommunikation. På denna punkt hade stadsdelsförvaltningarna tydligare kunnat få uppgiften att utgöra en brygga mellan myndigheterna och invånarna.

Vidare är också medarbetarna i staden en viktig resurs i kommunikationen med invånarna och här är vår bild att det finns en möjlighet att se över hur medarbetarna inom ramen för den egna verksamheten kan bidra i informations- och kommunikationsarbetet vid kris. Vi tror att det behöver finnas en mer medveten strategi kring detta som del av kommunikationsarbetet, både vid kris och under vanliga omständigheter, exempelvis utifrån hur information ska tas fram och prioriteras.

En central aspekt av målgruppsanpassning av information är språkfrågan. Detta gäller både för den egna verksamhetsnära kommunikationen och för den breda kommunikationen till allmänheten, som regionen i huvudsak har ansvarat för. Frågan om översättningar och förmedling av information från svenska till andra språk har präglats av ett reaktivt förhållningssätt och otydlighet i roller och ansvar. Varken Stockholms stad eller Region Stockholm hade uttalade riktlinjer för hur översättningar av information skulle hanteras i början av krisen. Informationen var komplex att hantera, som exempelvis medicinsk information och smittskyddsregler där översättning är av största vikt att den blir rätt. Detta var också en aspekt som påverkade möjligheten till att agera för Stockholms stad.

Det är vår bild att osäkerheten kring översättningar och otydligheten i ansvarsfrågan kring vilka språk som skulle vara föremål för översättning påverkade förmågan att snabbt kunna nå fram med information med relevans för målgrupperna i området. En slutsats är att staden behöver ha med frågan om ansvaret för översättningar, inklusive vilka språk som ska omfattas, i sina styrande dokument för krishantering.

5.7. Stadsdelsförvaltningarnas ansvar under en kris behöver förtydligas

I Stockholms stad är det fastställt att ansvarsprincipen och närhetsprincipen, som är två delar av krisberedskapens grundprinciper⁹⁸, råder under en kris. Det geografiska

⁹⁸ Krisinformation.se. Krishanteringens grunder. *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap*. 2021. <https://www.krisinformation.se/detta-gor-samhallet/mer-om-sveriges-krihanteringssystem/krihanteringens-grunder> (Hämtad 2021-06-19)



områdesansvaret är också relevant då det är stadsdelsnämnderna (och därmed även förvaltningarna) som primärt har detta ansvar inom sina geografiska stadsdelsområden.

I vårt arbete har det blivit tydligt att det funnits otydligheter var ansvaret ligger för att leda arbetet med information och kommunikation. Det har funnits otydligheter dels mellan Stockholms stad och regionen, dels mellan stadsdelsförvaltningsnivå och den centrala krisledningen. Denna otydlighet är troligen en bärande faktor i att kommunikationsarbetet inte tog önskad fart inledningsvis. Den intressanta frågan i detta fall är om stadsdelsförvaltningarna borde ha drivit på informations- och kommunikationsarbetet på egen hand utifrån sin områdeskunskap, utan att vänta in centrala direktiv. Detta skedde till viss del inom några av de verksamhetsområden som undersökts och där det kan konstateras att ju närmare invånaren man arbetar desto större benägenhet att vara flexibel och agera insatsdrivande.

Det behöver finnas en tydlig ansvarsfördelning för utformning av budskap, rutiner och samordning som underlättar arbetet när en kris uppstår. Här ser vi att det behöver förtydligas vad som stadsdelarna förväntas ansvara för. Att de har ansvar för sin ordinarie verksamhet är självklart men vad betyder exempelvis ansvaret för kommunikationen och att samordna olika aktörer som verkar inom det geografiska området. Detta uppfattar vi som otydligt i dagsläget. Blir detta ansvar tydligare kan förvaltningarna även tillse att det finns nödvändiga resurser att hantera ansvaret. Om exempelvis stadsdelsförvaltningarna förväntas ansvara för all kommunikation i ett område under en kris kan det behövas extra kommunikationsresurser. Det skulle också kunna handla om att annan kompetens behöver tillföras som inte finns inom stadsdelsförvaltningarna till vardags.

5.8. Ta vara på lärdomar från samarbetet med Region Stockholm

Informations- och kommunikationsarbetet har varit centralt för Stockholms stad under pandemin. Som vi tidigare konstaterat har det både rört sig om att få ut bred information till allmänheten och att informera om omställningar i den egna verksamheten. Arbetet med information till allmänheten har skett i nära samarbete med Region Stockholm. Samarbetet tog tid att få i gång i relation till smittspridningens utveckling, men har sedan upplevts som välfungerande.

Ansvaret för kommunikationen till allmänheten delas av flera olika nivåer i samhället. En fråga som uppkommit har därför varit i vilken utsträckning Stockholms stad har haft ansvar för att informera invånarna om smittskyddsregler och olika rekommendationer. Detta finns inte ett helt tydligt svar på men vi bedömer att den fördelning som regionen och Stockholms stad har haft i allt väsentligt har varit ändamålsenlig för den här krisen.

Inom ramen för vår undersökning har vi inte gjort någon djupare analys kring vilka åtgärder som varit mest framgångsrika eller vad som varit särskilt utmanande när det gäller informationen till allmänheten i stadsdelsområdena. Det vi kan se är att staden och regionen haft ett förhållandevis nära samarbete kring kommunikationsfrågorna i utsatta områden som har förfinats över tid. Först var det utifrån den initiala smittspridningen i Järvaområdet. Samarbetet har sedan vidgats till att handla om exempelvis testbussar och vaccinationskampanjer. Utifrån de erfarenheter som Region



Stockholm och Stockholm stad har gjort i sitt samarbete finns värdefull kunskap att bygga vidare på. Det är viktigt att dra lärdomar av de insatser och samarbeten som parterna haft i stadsdelsområdena och att vårda de nätverk som byggts upp. Detta för att förbereda sig inför nästa stora kriskommunikationsinsats. I nästa kris är det kanske inte Region Stockholm som har huvudansvaret utan Stockholms stad som hanterar den breda informationen till allmänheten.

5.9. Civilsamhället kan komplettera och understödja kommunens insatser

Förtroende och tillit till offentliga institutioner är viktigt såväl i vardag som i kris. Genom samlade krafter från staden och civilsamhället kan invånarnas förtroende och tillit vid en kris stärkas. Tidigt i pandemin skapades former för samverkan mellan stadsdelsförvaltningarna och representanter från ideella föreningar och trossamfund. Inledningsvis handlade det främst om att delge varandra lägesbilder och samarbeta kring informations- och kommunikationsarbetet. Längre fram uppstod även vissa diskussioner om samarbete kring insatser där civilsamhället kunde bidra med möjliga sätt att förstärka dessa.

Vår bild är att det samarbete som utformades har lett till ett ökat förtroende mellan civilsamhälle och stadsdelsförvaltningarna och att detta är viktigt att bygga vidare på för det fortsatta arbetet i vardagen. För de målgrupper som är särskilt utsatta, och som ofta faller utanför de sociala systemen, i dessa stadsdelsområden spelar civilsamhället en viktig roll i att komplettera staden. Civilsamhället kan med sitt upparbetade förtroende hos invånare som känner ett lägre förtroende för myndigheter utgöra en viktig samarbetspartner till kommunen. Vår bedömning är att detta är något som bör vidareutvecklas och konkretiseras i framtiden.

Vår bild är vidare att det också finns en potential att utveckla samarbetet med civilsamhället för att stärka informations- och kommunikationsinsatser vid kris, till exempel i målgruppsanalyser och för att lära hur olika grupper inhämtar information, i syfte att bidra till en ändamålsenlig paketering av informationen. Civilsamhället visade sig även vara en effektiv kanal för att sprida information, en erfarenhet som också bör gå att utveckla i framtiden.

Det finns en risk att organisationer som tar ett stort samhällsansvar inte kommer att fortsätta med det utan att resurser/kompensation för insatserna medföljer. Samarbetet behöver ske med tydliga villkor och förutsättningar för att inte riskera att minska förtroende och samarbetsvillighet från civilsamhället och staden. Det är också viktigt att spelreglerna för både kommunen och civilsamhället är tydliga. I vissa lägen kan ett samarbete vara mycket fruktbart och givande, i andra lägen kanske det är andra aktörer som kommunen bör samarbeta med i stället. Här tror vi att Stockholms stad utifrån lokala förutsättningar och behov skulle kunna skapa en mer strukturerad modell för samarbete med civilsamhället.



6. Governos rekommendationer

Pandemin har inneburit omställningar av verksamhet och bidragit till nya sätt att arbeta med olika målgrupper för att kunna möta deras behov. Kunskapen om att villkoren för invånarna i staden ser olika ut och att det också påverkar krishanteringen är en viktig erfarenhet. Här finns också lärdomar som staden kan ta med sig i arbetet framöver. Governos rekommendationer till Stockholms stad är följande:

- ✦ **Tydliggör förväntningar och ansvarsförhållanden kring kommunikationen vid en kris.** Vad innebär egentligen stadsdelsförvaltningarnas ansvar, vilka resurser behöver tillsättas för att säkerställa en sammanhållen process? Dessa och andra frågor behöver tydliggöras inom ramen för stadens kris- och beredskapsarbete, förslagsvis under ledning av stadsledningskontoret.
- ✦ **Ta fram riktlinjer och rutiner för Stockholms stads kriskommunikation på andra språk än svenska.** Vi föreslår att staden arbetar fram riktlinjer och bestämmer ansvarsfördelning och rutiner för hur språkfrågan ska hanteras i en kris. Arbetet bör ledas av stadsledningskontoret, men med viktigt deltagande från de stadsdelsförvaltningar som har stor erfarenhet av flerspråkighet i vardagen. Det skulle också kunna koordineras och genomföras inom ramen för stadens samarbete med Samverkan Stockholmregionen.
- ✦ **Utveckla strategin för medarbetarnas roll i kriskommunikationen.** Medarbetarna har visat sig ha en viktig roll även i kriskommunikationen genom deras nära kontakt med invånarna. En strategi och planering behöver tas fram för att säkerställa att de får tillgång till rätt information och att de prioriteras som en del av kommunikationsarbetet.
- ✦ **Stärka förmåga till analys av strukturella faktorer i krishanteringsarbetet.** Det centrala beslutsfattandet under pandemin har utgått från rigorösa legala och formella analyser men saknat liknande tyngd i målgruppsperspektivet. Det är därför viktigt att behovs- och målgruppsperspektivet lyfts fram tydligare i framtiden. Många verksamheter i staden har kunskap om socioekonomiskt utsatta områden och individer, denna kunskap bör även tas tillvara i en kris. För att åstadkomma detta föreslår vi att beredningsprocessen inför beslut utvecklas med en målgruppsanalys och tydligare involvering av den lokala nivån.
- ✦ **Lärande för att utveckla beslutsfattandet i kris** Framtida beslutsfattande skulle gynnas av en gemensam analys mellan CKL och förvaltningarna om hur arbetet med att fatta beslut fungerat under pandemin. Detta är sedan något som kan användas för lärande och utveckling inför kommande kriser och kan även bidra till att förstärka den lokala förankringen av de centrala beslut som sedan fattas.
- ✦ **Utvärdera samarbetet/samverkan med Region Stockholm.** Givet att regionen varit en viktig samverkanspartner för staden i de utsatta områdena under pandemin rekommendera vi att samarbetet utvärderas i syfte att befästas och utvecklas. Förslagsvis sker detta i form av en gemensam utvärdering med Region Stockholm.
- ✦ **Ta fram en modell för lokal samverkan med civilsamhället i kris.** Civilsamhället är en viktig aktör på den lokala nivån. Vi föreslår att staden tar fram en vägledande modell för hur lokal samverkan i kris kan se ut. Modellen bör tydliggöra vilka effekter



man vill uppnå och vilka ramar som ska råda för samarbetet. Vi föreslår också att det skulle inbegripa ramarna för hur civilsamhället kan utgöra ett stöd i kommunikationsarbetet och hur civilsamhället kan involveras tidigt i kommunikationsplaneringen i utsatta områden. Då behov och förutsättningar kan se olika ut på stadsdelsområdesnivå, föreslås att en sådan modell ger utrymme för lokal anpassning.

- ✦ **Följ utvecklingen av indikatorer med bäring på socioekonomisk utsatthet.** Vår rekommendation är att förvaltningarna fortsätter att följa upp och analysera både kort- och långsiktiga konsekvenser av pandemin med särskilt fokus på socioekonomiskt utsatta personer. Analyserna kan sedan användas för kommande planering och beslut om åtgärder.
- ✦ **Åstadkom ett systematiserat lärande mellan förvaltningar.** Det är viktigt att redan i närtid påbörja ett gemensamt lärande mellan stadens förvaltningar och verksamheter utifrån erfarenheter och lärdomar som gjorts om utsatta områden under pandemin. Vår rekommendation är förvaltningarna genomför ett gemensamt erfarenhetsutbyte med fokus på att ta tillvara lärdomar och ömsesidiga beröringspunkter för att få underlag till utveckling och förbättring.



Referenslista

- Ahmed, H. Brist på information oroar svensk-somalier. *Sveriges Radio*. 2020-03-24. <https://sverigesradio.se/artikel/7437492> [Hämtad 2021-05-25]
- Andersson, E. Boendesegregation och covid-19 i Sverige. I: Delmos artikelserie *Externa perspektiv: Segregation och covid-19*. Del 3. Stockholm: Delegationen mot segregation (Delmos); 2020. Dnr: 2020-4.1.1-351/62. Sida 11-13.
- Bartelink V, Tynelius P, Walander A, Burström B, Ponce de Leon A, Nederby Öhd J, Hergens MP, Lager A. *Socioekonomiska faktorer och covid-19 i Stockholms län. November 2020*. Stockholm: Centrum för epidemiologi och samhällsmedicin, Region Stockholm; 2020. Rapport 2020:10. Sida 6, 17.
- Bengtsson H, Burström H, Sima L, Ulander K och Velizelos A. Rekordmånga patienter vårdas för covid-19 i Sverige. *Sveriges Television Nyheter*. 2020-12-14. <https://www.svt.se/nyheter/rekordmanga-patienter-vardas-for-covid-19-i-sverige> [Hämtad 2021-05-25].
- Björk, H. Minskad smittspridning i Järva – ökning i nya områden. *Sveriges Television Nyheter*. 2020-04-14. <https://www.svt.se/nyheter/lokalt/stockholm/minskad-smittspridning-i-jarva-okning-i-nya-omraden> [Hämtad 2021-06-16].
- Boverket. *Trångboddheten i storstadsregionerna*. Karlskrona: Boverket; 2016. Rapport 2016:28. Sida 9-12, 40.
- Centrum för epidemiologi och samhällsmedicin. *Coronapandemin och socioekonomiska skillnader: En prognos om kort- och långsiktiga effekter*. Stockholm: Centrum för epidemiologi och samhällsmedicin, Region Stockholm; 2020. Sida 1,3.
- Daham O, Tillfälliga boenden för Järvas riskgrupper dröjer, *Sveriges Television Nyheter*, 2020-04-15, <https://www.svt.se/nyheter/lokalt/stockholm/delade-besked-om-boenden-for-jarvas-riskgrupper>, publicerad 2020-04-15 [hämtad 2021-09-29]
- Delegationen mot segregation (Delmos). *En demokrati för alla? Deltagandet i demokratin bland boende i områden med socioekonomiska utmaningar jämfört med andra*. Stockholm: Delegationen mot segregation (Delmos); 2020. Sida 80.
- Ekblad S, Savlin P, Albin M, Georgelis A. *Experter inifrån: Trångboddhet i förhållande till covid-19. Information, barriärer och egna strategier. En intervjustudie i Järva*. Stockholm: Centrum för arbets- och miljömedicin, Region Stockholm; 2021. Rapport: 2021:06. Sida 7, 22, 25, 30-31,40.
- Esaiasson P, Johansson B, Chersetti M, Sohlberg J. *Kriskommunikation och segregation i en pandemi: Hur boende i utsatta områden informerade sig om coronaviruset våren*



2020. Göteborg: Institutionen för journalistik, medier och kommunikation, Göteborgs universitet; 2020. Sida 12, 20-22.

Folkhälsomyndigheten. *Covid-19-pandemins tänkbara konsekvenser på folkhälsan*. Stockholm: Folkhälsomyndigheten; 2020. Artikel 20084. Sida 3,13,20,22.

Folkhälsomyndigheten. *Utrikesfödda och covid-19: Konstaterade fall, IVA-vård och avlidna bland utrikesfödda i Sverige 13 mars – 15 februari 2021*. Stockholm: Folkhälsomyndigheten; 2021. Artikel 21051. Sida 12,33.

Folkhälsomyndigheten. Personer över 70 bör begränsa sociala kontakter tills vidare. *Folkhälsomyndigheten*. 2020-03-16. <https://www.folkhalsomyndigheten.se/nyheter-och-press/nyhetsarkiv/2020/mars/personer-over-70-bor-begransa-sociala-kontakter-tills-vidare/> [Hämtad 2021-04-27].

Folkhälsomyndigheten. Arbeta hemma. *Folkhälsomyndigheten*. Uppdaterad 2020-12-14. <https://www.folkhalsomyndigheten.se/smittskydd-beredskap/utbrott/aktuella-utbrott/covid-19/skydda-dig-och-andra/arbete-hemma/> [Hämtad 2021-04-28].

Folkhälsomyndigheten. Bekräftade fall i Sverige – daglig uppdatering. *Folkhälsomyndigheten*. 2021. <https://www.folkhalsomyndigheten.se/smittskydd-beredskap/utbrott/aktuella-utbrott/covid-19/statistik-och-analyser/bekraftade-fall-i-sverige/> [Hämtad 2021-07-07].

Folkhälsomyndigheten. Lärosäten och gymnasieskolor uppmanas nu att bedriva distansundervisning. *Folkhälsomyndigheten*. 2020-03-17. <https://www.folkhalsomyndigheten.se/nyheter-och-press/nyhetsarkiv/2020/mars/larosaten-och-gymnasieskolor-uppmanas-nu-att-bedriva-distansundervisning> [Hämtad 2021-07-07]

Ghersetti, M och Odén, T. *Coronapandemin våren 2020 – En undersökning av nyheter och opinion*. Karlstad: Myndigheten för samhällsskydd (MSB), Göteborgs universitet; 2021. Sida 49-51.

Grander, M och Salonen, T. Ökad ojämlikhet i boendet i spåren av coronapandemin. I Delmos artikelserie *Externa perspektiv: Segregation och covid-19*. Del 2. Stockholm: Delegationen mot segregation (Delmos); 2020. Dnr: 2020-4.1.1-351/51.

Hansson, E och Jakobsson, K. *Covid-19 i trångbudda förorter och på äldreboende – samverkande strukturella faktorer?* Göteborg: Avdelningen samhällsmedicin och folkhälsa, Göteborgs universitet, Sahlgrenska akademien; 2020. Rapport 1:2020. Sida 2-3.

Helseplan. *Slutrapport – Uppdraget om samverkan i områden där många talar andra språk än svenska*. Stockholm: Region Stockholm, Helseplan; 2020. Sida 3.



Holmberg, S och Rothstein, B. Mellanmänsklig tillit bygger goda samhällen. I *Ekvilibrium*, Ohlsson J, Oscarsson H och Solveid M (red.). Göteborg: SOM-institutet; 2016. Sida 79–81.

Kommunstyrelsen. *Protokoll fört vid kommunstyrelsens sammanträde onsdagen den 28 oktober 2020*. Stockholm: Kommunstyrelsen, Stockholms stad; 2020. Paragraf 4. Dnr: KS 2020/995.

Krisinformation.se. Krishanteringens grunder. *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)*. 2021. <https://www.krisinformation.se/detta-gor-samhället/mer-om-sveriges-krishanteringssystem/krishanteringens-grunder> [Hämtad 2021-06-19].

Krisledningsnämnden. *Protokoll fört vid krisledningsnämndens sammanträde den 15 april 2020*. Stockholm: Krisledningsnämnden, Stockholms stad; 2020. Paragraf 4.

Krisledningsnämnden. *Protokoll fört vid krisledningsnämndens sammanträde den 21 december 2020*. Stockholm: Krisledningsnämnden, Stockholms stad; 2020. Paragraf 3.

Kudo, P. T-banan efter corona – här har resandet stört dykt. 2020-04-02. *Svenska Dagbladet*. <https://www.svd.se/t-banan-efter-corona--har-har-resandet-stortdykt> [Hämtad 2021-06-16].

Lager A, Tynelius P, Walander A, Nederby Öhd J, Ponce de Leon A, Zhou M, Burström B, Yacamán Méndez D, Fische M, Hergens MP, Bartelink V. *Covid-19 i Stockholms län till och med mitten av juni 2020. Förloppet och den geodemografiska spridningen*. Stockholm: Centrum för epidemiologi och samhällsmedicin, Region Stockholm; 2020. Rapport 2020:6. Sida 10.

Lager A, Bartelink V, Gebreslassie M, Zhou M, Hergens MP, Nederby Öhd J, Tynelius P, de Leon AP. *Covid-19 i Stockholms län till och med mars 2021 – sociodemografiska faktorer på individ- och områdesnivå*. Stockholm: Centrum för epidemiologi och samhällsmedicin, Region Stockholm; 2021. Rapport 2021:6. Sida 3, 5, 7, 15, 18.

Lodding M, S: Låt Järvaområdets äldre och sjuka bo på hotell, *Sveriges Television Nyheter*, 2020-03-27 <https://www.svt.se/nyheter/lokalt/stockholm/s-lat-jarvaomradets-gamla-och-sjuka-bo-pa-hotell>, publicerad 2020-03-27 [hämtad 2021-09-29]

Odén T, Djerf-Pierre M, Gherseti M, Johansson B. *Kriskommunikation 2.0– Allmänhet, medier och myndigheter i det digitala medielandskapet*. Karlstad: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB); 2016. Sida 37-38, 151.

Regeringskansliet. Ytterligare nationella restriktioner för att hejda smittspridning. *Regeringskansliet*. 2020-12-18. <https://www.regeringen.se/artiklar/2020/12/ytterligare-nationella-restriktioner-for-att-hejda-smittspridning/> [Hämtad 2021-05-25].



Regeringskansliet. Så arbetar regeringen för en god utbildning under pandemin. *Regeringskansliet*. 2021. <https://www.regeringen.se/regeringens-politik/regeringens-arbete-med-coronapandemin/om-skola-och-utbildning-med-anledning-av-covid-19/sa-arbetar-regeringen-for-en-god-utbildning-under-pandemin/> [Hämtad 2021-07-07]

Regeringskansliet. Högstadieskolor får möjlighet till fjärr- eller distansundervisning för att undvika trängsel och minska smittspridningen. *Regeringskansliet*. 2021-01-07 <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2021/01/hogstadieskolor-far-mojlighet-till-fjarr-eller-distansundervisning-for-att-undvika-trangsel-och-minska-smittspridningen/> [Hämtad 2021-07-07]

Region Stockholm. Spridning av covid-19 i Spånga och Kista. *Region Stockholm*. 2020-03-24. <https://www.sll.se/verksamhet/halsa-och-varld/nyheter-halsa-och-varld/2020/03/spridning-av-covid-19-i-spanga-och-kista> [Hämtad 2021-04-16].

Region Stockholm. 12 maj: Antal smittade och avlidna med covid-19 per kommun och stadsdel. *Region Stockholm*. 2020-05-12. <https://www.sll.se/verksamhet/halsa-och-varld/nyheter-halsa-och-varld/2020/05/antal-smittade-och-avlidna-med-covid-19-per-kommun-och-stadsdel/> [Hämtad 21-06-16].

Region Stockholm. Rekommendation om distansundervisning för högstadiet. *Region Stockholm*. 2020-12-11. <https://www.sll.se/verksamhet/halsa-och-varld/nyheter-halsa-och-varld/2020/12/rekommendation-fran-smittskyddslakaren-om-distansundervisning-for-hogstadiet>[Hämtad 21-07-06].

Rinkeby-Kista stadsdelsnämnd. *Verksamhetsberättelse 2020 för Rinkeby-Kista stadsdelsnämnd*. Stockholm: Rinkeby-Kistas stadsdelsnämnd, Stockholms stad; 2021. Dnr: RK 2021/14. Sida 4, 56.

Rogberg S, Martinsson K och Björnstedt J. Ingen tätare tunnelbanetrafik för arbetarresenärer under corona. *Sekotidningen*. <https://sekotidningen.se/nyhet/ingen-tatare-tunnelbanetrafik-for-arbetar-resenarer-under-corona/>

Rådestad C, Blomstrand R, Narby P, Koræus M, Deschamps-Berger J. *Stabsutvärdering: Stockholms stads centrala krislednings (CKL) hantering av covid-19 under den initiala fasen, 4 februari – 1 september 2020*. Stockholm: Försvarshögskolan, Stockholms stad; 2020. Sida 31, 33–34.

Segeberg, T. *Det motståndskraftiga förtroendet – Kriser och institutionellt förtroende i Sverige 1986-2017*. Göteborg: Institutionen för journalistik, medier och kommunikation, Göteborgs universitet; 2020. Sida 5-6.

SFS 2006:544. *Lag om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH)*. Stockholm: Justitiedepartementet L4; 2006. Paragraf 7.



SFS 2020:115. *Förordning om utbildning på skolområdet och annan pedagogisk verksamhet vid spridning av viss smitta*. Stockholm: Utbildningsdepartementet; 2020.

SFS 2021:10. *Förordning om ändring i förordningen (2020:115) om utbildning på skolområdet och annan pedagogisk verksamhet vid spridning*. Stockholm: Utbildningsdepartementet; 2021. <https://svensksforfattningssamling.se/doc/202110.html> [Hämtad 2021-07-07]

Shannon H, Allen C, Clarke M, Dávila D, Fletcher-Wood L, Gupta S. et.al. Web Annex A. Report of the systematic review on the effect of household crowding on health. I: *WHO Housing and health guidelines*. Genève: World Health Organization (WHO); 2018. Sida 3. <https://apps.who.int/iris/handle/10665/275838> [Hämtad 2021-04-28].

Sigurjónsdóttir H R, Sigvardsson D, Oliveira e Costa S with contributions from Randall L and Ström Hildestrand Å. *Who is left behind? The impact of place on the possibility to follow Covid-19 restrictions*. Köpenhamn: Nordic Council of Ministers; 2021. Sida 48.

Skärholmens stadsdelsnämnd. *Verksamhetsberättelse VB 2020 för Skärholmens stadsdelsnämnd*. Stockholm: Skärholmens stadsdelsnämnd, Stockholms stad; 2021. Sida 135 – 136. Dnr: SKHLM 2021/38.

Spånga-Tensta stadsdelsnämnd. *Verksamhetsberättelse 2020 för Spånga-Tensta stadsdelsnämnd*. Stockholm: Spånga-Tensta stadsdelsnämnd, Stockholms stad; 2021. Sida 36.

Stadsledningskontoret. *Smittspridning i utsatta områden*. (Promemoria). Stockholm: Avdelningen för kvalitet och stadsutveckling, Stadsledningskontoret, Stockholms stad; 2020.

Stadsledningskontoret. *Kommunikationsprogram för Stockholms stad 2017-2022*. Stockholm: Kommunikationsenheten, Stadsledningskontoret, Stockholms stad; 2017. Dnr: 179-2103/2016. Sida 13

Stockholms stad. *Hållbarhetsrapport 2021*. Stockholm: Stadsledningskontoret; 2021. Sida 16-19, 41.

Stockholms stad. *Stockholms stads säkerhetsprogram 2020-2023*. Stockholm: Stockholms stad; 2019. Dnr: 2019/1543. Sida 7-8, 13-14.

Stockholms stad. Hitta medborgarkontor. *Stockholms stad*. 2021. <https://start.stockholm/hitta-medborgarkontor/> [Hämtad 2021-05-26].



Stockholms stad. Krav på läkarintyg vid försörjningsstöd avskaffas. *Stockholms stad*. 2020-05-19. <https://start.stockholm/aktuellt/nyheter/2020/03/krav-pa-lakarintyg-vid-forsorjningsstod-avskaffas/> [Hämtad 2021-06-21].

Stockholms stad. Stöd till föreningar och organisationer. *Stockholms stad*. <https://foreningsservice.stockholm/stod-till-foreningar-och-kulturaktorer/>

Sweco. *Nulägesanalys av Stockholms arbetsmarknad - En statistisk rapport om utbud och efterfrågan av arbetskraft i Stockholms stadsdelsområden 2008 – 2017*, Stockholm: Sweco Society, 2018 s. 12

Tahvilzadeh, N. Kris och politik mot segregation: Generella eller selektiva åtgärder? I: Delmos artikelserie *Externa perspektiv – Segregation och covid-19*. Del 13. Stockholm: Delegationen mot segregation (Delmos); 2021. Dnr: 2020-4.1.1-351/81. Sida 5.

Utbildningsnämnden. *Verksamhetsberättelse 2020 för utbildningsnämnden*. Stockholm: Utbildningsnämnden, Stockholms stad; 2021. Dnr: 1.2.2-10344/2020. Sida 4.

Utbildningsnämnden. *Beslut enligt förordning (2020:115) om utbildning på skolområdet och annan pedagogisk verksamhet vid spridning av viss smitta angående gymnasieskolan*. Stockholm: Utbildningsnämnden, Stockholms stad; 2020. Dnr: 1.3.3-6526/2020. <https://insynsverige.se/documentHandler.ashx?did=1988794> (hämtad 2021-07-07)

World Health Organization (WHO). WHO Housing and health guidelines. Genève: Department of Public Health, Environmental and Social Determinants of Health, World Health Organization; 2018. Sida 4.